

# **Storbritannia, Det britiske samveldet og Europa**

**I hvilken grad hadde Storbritannias forhold til Samveldet  
betydning for landets deltakelse i europeisk integrasjon?**

**SISSEL ROEDE TONSTAD**



**Masteroppgave i historie, våren 2007**

**Institutt for arkeologi, konservering og historie**

**Universitetet i Oslo**

# Innholdsfortegnelse

INNHALDSFORTEGNELSE .....	II
FORKORTELSER .....	IV
FORORD .....	VI
<b>1 STORBRITANNIA - INNLEDNING .....</b>	<b>1</b>
<i>Historiografisk oversikt .....</i>	<i>4</i>
<i>Kilder .....</i>	<i>9</i>
<i>Metode og struktur .....</i>	<i>11</i>
<b>2 UTVIKLINGEN I STORBRITANNIA PÅ 1950-TALLET.....</b>	<b>14</b>
<i>Storbritannia som verdensmakt .....</i>	<i>17</i>
<i>Økonomisk utvikling .....</i>	<i>19</i>
<i>Det britiske samveldet .....</i>	<i>20</i>
<i>Overnasjonalitet .....</i>	<i>22</i>
<b>3 REGJERINGEN MACMILLAN .....</b>	<b>24</b>
<i>Regjeringsskifte 1957 - en vurdering.....</i>	<i>24</i>
<i>Macmillans rolle.....</i>	<i>28</i>
<i>For og i mot Europa .....</i>	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
<i>EFTA .....</i>	<i>33</i>
<i>USA.....</i>	<i>40</i>
<b>4 STORBRITANNIA, EUROPA OG DET BRITISK SAMVELDET.....</b>	<b>45</b>
<i>Beslutningen .....</i>	<i>46</i>
<i>Samveldet 1960-1962 - noen refleksjoner .....</i>	<i>51</i>
<i>Canada .....</i>	<i>53</i>
<i>Konklusjon.....</i>	<i>54</i>
<b>5 SAMVELDEKONFERANSEN MARS 1961 .....</b>	<b>56</b>
<i>Oppsummering samveldekonferansen 1961 .....</i>	<i>58</i>
<b>6 MØTER MED SAMVELDET SOMMEREN 1961.....</b>	<b>60</b>
<i>New Zealand, Australia og Canada.....</i>	<i>61</i>
<i>Kommunikeer fra New Zealand, Australia og Canada.....</i>	<i>67</i>
<i>Britiske kolonier .....</i>	<i>69</i>
<i>Andre land i Afrika .....</i>	<i>73</i>
<i>Oppsummering - møtene med Samveldet.....</i>	<i>76</i>
<b>7 FINANSMINISTERMØTE I ACCRA SEPTEMBER 1961.....</b>	<b>78</b>
<i>Konklusjon.....</i>	<i>81</i>
<b>8 SAMVELDEKONFERANSEN 1962 .....</b>	<b>83</b>
<i>Forberedelser .....</i>	<i>84</i>
<i>Innleggene .....</i>	<i>87</i>
<i>Canada .....</i>	<i>88</i>
<i>New Zealand.....</i>	<i>91</i>
<i>Australia .....</i>	<i>95</i>
<i>Oppsummering reaksjoner i the Old Commonwealth.....</i>	<i>97</i>
<i>India, Pakistan og Ceylon .....</i>	<i>100</i>
<i>Afrika.....</i>	<i>104</i>
<i>Kypros .....</i>	<i>110</i>
<i>Drøftelsene .....</i>	<i>112</i>
<i>Sluttkommuniké.....</i>	<i>115</i>
<i>Konklusjon.....</i>	<i>116</i>

9    **AVSLUTNING** ..... **121**

    ARKIVREFERANSER..... 125

    LITTERATUR..... 131

    OPPSLAGSVERK..... 134

## ***Forkortelser***

AOT	Associated Overseas Territories
CAB	Cabinet Office
CAP	Common Agricultural Policy
CMN Committee	Common Market Negotiation Committee
CO	Colonial Office
CRO	Commonwealth Relations Office
DO	Dominions Office
ECM	European Common Market
ECSC	European Coal and Steel Community
EDC	European Defence Community
EEAC	European Economic Association Committee
EEC	European Economic Community
EFTA	European Free Trade Organisation
EPU	European Payment Union
EQ Steering Group	European Economic Questions Official Steering Committee, nytt navn i mars 1960; the Economic Steering (Europe) Committee
ES(E) Committee	Economic Steering (Europe) Committee
FO	Foreign Office
FTA	Free Trade Organisation
GATT	General Agreement on Trade and Tariffs
HMG	Her Majesty's Government
IMF	International Monetary Found
MP	Member of Parliament

OCT	Overseas Countries and Territories
OECD	Organisation for European Cooperation and Development
OEEC	Organisation for European Economic Cooperation
PREM	Prime Minister's Office
PRO	Public Record Office
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
T	Treasury
UNISCAN	Den britisk-skandinaviske samarbeidskomiteen
WEU	Western European Union

## **Forord**

Skriveprosessen med dette arbeidet har vært lang, men spennende. I perioder har det vært ensomt, samtidig har det vært utrolig godt å kunne sitte alene og fordype seg. Prosessen med å lete etter svar på spørsmål i bøker og kilder for å se sammenhenger, har vært fascinerende. Det har vært stimulerende, engasjerende og på mange måter gitt mitt liv en ny dimensjon.

Det hadde ikke vært mulig å gjennomføre et slikt prosjekt uten et godt apparat rundt seg. Den viktigste personen her har utvilsomt vært Helge Pharo. Han har vært en god veileder som stadig og sikkert har brakt meg tilbake på sporet hver gang jeg har forsøkt å spore av. Hans tilbakemeldinger har alltid vært konstruktive. I tillegg har han vært en god støttespiller i perioder med motgang. I tillegg til dette er det viktig for meg å nevne Anne Cecilie Kjelling som er hovedbibliotekar på Nobelinstituttets bibliotek. Hun er alltid vennlig og hjelpsom. Spesielt i startfasen var hun viktig, men hun har hele tiden vært til hjelp når jeg har søkt etter litteratur.

Min familie har også vært gode støttespillere. Min mann, Per Tonstad, har vært svært god til å oppmuntre meg og han har hatt usvikelige tro på at jeg skulle gjennomføre. Per, som selv er cand. polit, har også stilt opp som sparring-partner og som en person jeg alltid kan spørre om hjelp. Mine to døtre Camilla og Veronica har også hatt viktige roller i denne tiden, De har begge på hver sin måte vært der stadig til stede og aldri tvilt på at jeg skulle komme igjennom. Jeg har også mange gode venner som har vært til oppmuntring og god støtte gjennom hele prosjektet.

Den delen av prosessen som var spesielt givende var turene til Public Record Office i London. Å reise til London med det mål for øye å sitte i timevis og lete, i over 40 år gamle kilder, og finne dokumenter som ga meg informasjonen jeg trengte til det jeg skrev, var utrolig fascinerende. Jeg kunne nesten ikke få nok og dette er noe jeg kommer til å savne når arbeidet nå er ferdig. På denne bakgrunn opplever jeg at jeg har vært utrolig heldig som har fått anledning til å fordype meg slik jeg har gjort.

Sissel Roede Tonstad

Oslo, ultimo april 2007

# 1 Storbritannia - innledning

Yet all the while there is a remedy which, if it were generally and spontaneously adopted, would as if by a miracle transform the whole scene, and would in a few years make all Europe, or the greater part of it, as free and as happy as Switzerland is today. What is this sovereign remedy? It is to re-create the European Family or as much of it as we can, and provide it with a structure under which it can dwell in peace, in safety and in freedom. We must build a kind of United States of Europe. In this way only will hundreds of millions of toilers be able to regain the simple joys and hopes which make life worth living. ... There is no reason why a regional organisation of Europe should in any way conflict with the world organisation of the United Nations. On the contrary, I believe that the larger synthesis will only survive if it is founded upon coherent natural groupings. There is already a natural grouping in the Western Hemisphere. We British have our Commonwealth of Nations. These do not weaken, on the contrary they strengthen, the world organisation. They are in fact its main support.

Sir Winston S. Churchill, 19. September 1946<sup>1</sup>

Sitatet er hentet fra en berømt tale Winston Churchill holdt rett etter krigen. Europa stod foran en enorm gjenoppbygging etter andre verdenskrig. Churchills visjoner var et forent Europa som skulle samarbeide i fred og frihet. Men Storbritannia skulle ikke bli en del av dette "United States of Europe". Landet var en del av Det britiske samveldet som Churchill mente ivaretok britenes behov for økonomisk internasjonalt samarbeid. Holdningen om at Storbritannia ikke skulle ta del i overnasjonalt europeisk samarbeid skulle vise seg å prege britisk politikk helt til begynnelsen av 1960-tallet.

Churchill brukte altså Det britiske samveldet som argument mot at britene skulle delta i det han i 1946 kalte "Europas forente stater". Og da det konkrete initiativet til overnasjonalt europeisk samarbeid kom i 1950, som førte til dannelsen av Kull- og stålfelleskapet,<sup>2</sup> ønsket ikke den britiske regjering å delta i dette. Britene var heller ikke med da samarbeidet ble utvidet i 1957.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Sitatet er hentet fra Sir Winston S. Churchills tale 19. september 1946 på Zurich University, da han satt i opposisjon etter å ha ledet Storbritannia gjennom krigsårene (1940-1945). Nelson, Brent F. og Alexander Stubb (eds.) (1994) 2003, *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Hampshire, Palgrave Macmillan: 8-9

<sup>2</sup> Robert Schuman, som var utenriksminister i Frankrike (1948-53), tok i 1950 initiativ gjennom Schuman-planen, til å etablere overnasjonalt økonomisk samarbeid om kull og stål. Etableringen av the European Coal and Steel Community var et faktum i 1952 med landene Frankrike, Forbundsrepublikken Tyskland, Italia, Belgia, Nederland og Luxemburg

<sup>3</sup> Samarbeidet i ECSC ble videreført da de samme seks etablerte the European Economic Community, EEC 1957. EEC var tollunion og fellesmarked

Det er viktig å fremheve at det var europeisk overnasjonalt samarbeid som vakte britenes motstand – ikke internasjonalt samarbeid generelt. Storbritannia deltok både i samarbeidet i Committee of European Economic Cooperation, CEEC,<sup>4</sup> da den ble etablert i 1948. CEEC skulle blant annet å koordinere fordelingen av Marshallhjelpen.<sup>5</sup> Landet deltok også i NATO<sup>6</sup> da alliansen ble etablert i 1949. Således var britiske reservasjoner til samarbeid knyttet til europeisk integrasjon - det var ikke knyttet til alle typer internasjonalt samarbeid.

Formelt endret Storbritannia holdningen til EEC i 1961. Da tok regjeringen til statsminister Harold Macmillan<sup>7</sup> beslutningen om å søke medlemskap. Dette ble kunngjort i parlamentet 31. juli.

Fokus i denne fremstillingen er i hvilken grad Samveldet var et hinder for britisk deltakelse i europeisk integrasjon da den britiske regjering startet sin orientering mot Europa i 1961. Spørsmålet er om regjeringen Macmillan valgte å ta hensyn til Samveldet under forhandlingene med EEC. Da britene hadde bestemt seg gikk regjeringen inn for å gjennomføre møter med Samveldet før beslutningen ble offisielt kunngjort. Disse møtene skulle være en kombinasjon av informasjon og drøftelser. Her skulle altså Samveldet få anledning til å drøfte hvilke problemer den britiske beslutningen ville medføre for det enkelte land og hvilke ordninger landene mente kunne motvirke negative følger. Det fant også sted en samveldekonferanse<sup>8</sup> og et finansministtermøte<sup>9</sup> i 1961 samt en samveldekonferanse i 1962.

Grunnlaget for mine analyser er referater og andre dokumenter fra disse møtene og konferansene. Min analyse vil ta utgangspunkt i materiale fra Public Record Office, PRO. Mine funn vil bli sammenliknet med eksisterende litteratur.

---

<sup>4</sup> Committee of European Economic Cooperation, CEEC, ble etablert i 1948. Den ble omdannet til Organisation for European Economic Cooperation, OEEC i

<sup>5</sup> Marshallhjelpen eller European Recovery Program, ERP (1947-1952) var et amerikansk hjelpeprogram oppkalt etter den amerikanske utenriksminister Marshall. I Vest-Europa var 16 stater med å danne OEEC, organisasjonen som skulle administrere hjelpen. Organisasjonen fortsatte videre som en samarbeidsorganisasjon i Europa etter at hjelpeprogrammet var avsluttet

<sup>6</sup> NATO = North Atlantic Treaty Organization, et internasjonalt forsvarsforbund som bygger på Atlanterhavspakten inngått mellom en rekke land i Europa, deriblant Storbritannia og USA

<sup>7</sup> Harold Macmillan var statsminister i Storbritannia fra januar 1957 til oktober 1963

<sup>8</sup> Samveldekonferansen er Commonwealth Prime Ministers Conference som ble arrangert, med Samveldets ledere, en gang i året

<sup>9</sup> Finansministtermøtet er Commonwealth Finance Ministers Meeting som ble arrangert en til to ganger i året, med Samveldets finansministre



Samveldekonferansen i 1962 har gitt det beste materiale for denne studien. For det første fordi tema på konferansen var drøftelser av Det europeiske felleskap. For det andre fordi Storbritannia kunne legge frem resultater fra forhandlingene som hadde foregått mellom Storbritannia og EEC fra oktober året før. For det tredje fordi det var god dekning av konferansens drøftelser i form av referater fra alle møtene.

Gjennomgang av materiale fra samveldekonferansen i mars 1961 viser at europeisk samarbeid ikke var noe tema på konferansens møter, men det ble drøftet i et mindre forum med noen av delegatene på konferansen. Det finnes også et fyldig materiale fra britenes samtaler med Samveldet sommeren 1961 - både som kommunikeer fra møtene og som memoranda fra noen av the High Commissioners.<sup>10</sup> I september 1961 fant det sted et finansministtermøtet. Møtet hadde europeisk samarbeid som tema. Her har jeg funnet betydelig mindre materiale, men jeg har funnet sluttkommuniké fra møtet. Dette var ikke et møte der lederne i Samveldet var samlet, derfor vil dette møtet bli tillagt mindre betydning.

Dokumenter som gir utgangspunkt for å vurdere hva som satte i gang møtevirksomheten mellom britiske regjeringsmedlemmer og Samveldets ledere i 1961 er også trukket inn. Korrespondanse og drøftelser vedrørende interne samtaler mellom delegater og departementer er også funnet. Disse gir et godt utgangspunkt for å vurdere holdninger både i Storbritannia og i enkeltland i Samveldet.

Jeg vil i denne fremstillingen ikke si mye om Labour og lederen Hugh Gaitskell<sup>11</sup>. Årsaken er for det første at Labour var like lite orientert mot europeisk samarbeid som de konservative var inntil Macmillan skiftet ståsted. Labour har blant annet blitt beskrevet som et parti som i lange tider satt på gjerdet i forhold til europeisk integrasjon. Der det er naturlig for sammenhengen vil jeg allikevel kommentere Labours holdning.

Andre tema det vil være umulig å belyse i sin fulle bredde innenfor rammen av denne fremstillingen er utviklingen i kolonier og tidligere kolonier samt avkolonisering.

---

<sup>10</sup> I Samveldet er the High Commissioners Storbritannias representanter, de har vanligvis rang som senior diplomat eller ambassadør

<sup>11</sup> Hugh Gaitskell var leder i Labour i perioden 1955 til 1963

## Historiografisk oversikt

Det er skrevet mye om Storbritannias forhold til EEC. Det vil derfor være nødvendig med en historiografisk gjennomgang av eksisterende litteratur. Det er allikevel få forfattere som har vært opptatt av relasjonen mellom Storbritannia og de øvrige landene i Samveldet. Således vil kilder i PRO være det viktigste materialet i denne fremstillingen. Disse vil bli sammenliknet med litteraturen der det er relevant.

I utgangspunktet vil jeg bruke Alan Milward, en kjent britisk økonomisk historiker, som har skrevet om Storbritannias forhold til Det europeiske fellesskap i *The Rise and Fall of a National Strategy 1945 – 1963. The UK and the European Community, Vol. 1*. Milward har også benyttet kilder fra PRO i sine analyser. Hovedfokus hos Milward ligger på hans teori om at landene i Europa søkte overnasjonalt samarbeid for å trygge posisjonen for nasjonalstaten. Han hevder at EEC bidro til å styrke nasjonalstaten gjennom forhandlingene fordi avtalepartene tok utgangspunkt i de nasjonale strategier i sitt samarbeid. Således bidro EEC til å redusere de store statenes individuelle handlefrihet, men styrket det kollektive handlingsrom.<sup>12</sup> Milwards teorier er omdiskutert og de vil ikke ha betydning i mine sammenlikninger. Men Milward har, som en av få forfattere, diskutert samveldet. Dette gjør at hans fremstilling er nyttig til tross for at han ikke i særlig grad eksplisitt drøfter mitt hovedspørsmål. Hans bok er omfattende og han har belyst både møtene med Samveldet sommeren 1961 og samveldekonferansene uten at det kan sies at han har tatt stilling til om Storbritannia tok hensyn til Samveldet.

Jeg har funnet en norsk hovedoppgave som tar opp EEC-spørsmålet i britisk politikk. Kristian Steinnes<sup>13</sup> skrev i 1995 *Outside Europe's magic circle: Macmillan og den britiske regjeringa – den første søknaden om medlemskap i EEC*. Men heller ikke i den fremstillingen er det gjort vurderinger av Storbritannias forhold til Samveldet. Synspunkter fra denne fremstillingen vil bli vurdert opp mot egne funn.

---

<sup>12</sup> Milward 2002: x

<sup>13</sup> Kristian Steinnes 1995, *Outside Europe's magic circle: Macmillan og den britiske regjeringa – den første søknaden om medlemskap i EEC*. Trondheim, Hovedoppgåve i Historie, Universitetet i Trondheim, Historisk Institutt

*Britain and European Integration* av David Gowland og Arthur Turner<sup>14</sup> fremstår som en dokumentarisk historie. Forfatterne har gjort et utvalg av dokumenter fra PRO som blir analysert med fokus på utviklingen i Storbritannias forhold til EEC. Forfatterne legger vekt på at Storbritannia prioriterte økonomisk samarbeid med Samveldet frem til 1955, noe som hadde sammenheng med Storbritannias status som verdensmakt.<sup>15</sup> Fra da vokste eksportmarkedene raskere både i USA og i Vest-Europa sammenliknet med Storbritannia. Dette ga grunnlag for økt bekymring hos britene, hevder forfatterne. Samtidig foregikk det på verdensbasis en generell handelsliberalisering, noe Gowland og Turner konstaterer at både OEEC<sup>16</sup> og organisasjonen General Agreement on Tariffs and Trade, GATT<sup>17</sup> bidro til. Resultatet ble at samarbeidet med Samveldet gradvis fikk mindre økonomisk betydning for Storbritannia. Dette førte til en nødvendig revurdering av samarbeidet med Samveldet.<sup>18</sup> Gowland og Turner hevder at dette var en viktig faktor i endringen av britenes holdning til europeisk integrasjon.

George Wilkes<sup>19</sup> har redigert *Britain's Failure to Enter the European Community 1961-1963*. I Stuart Wards artikkel blir Samveldets rolle som aktør i forhold til Storbritannia vurdert på det tidspunkt britene startet forhandlingene med EEC. Samveldestatenes reaksjoner var mildere enn forventet til forhandlingene i Brussel<sup>20</sup>, hevder Stuart Ward.<sup>21</sup> Dette synspunktet kjenner vi også igjen hos Milward som hevder at Samveldet ikke klarte å skape en felles front mot britenes orientering mot Europa i forbindelse med samveldekonferansen i 1962. Videre hevder Ward at brusselforhandlingene bidro til å svekke relasjonen til Samveldet uten at det førte Storbritannia inn i samarbeidet med EEC. Resultatet bidro verken til at Storbritannia eller the Dominions

---

<sup>14</sup> David Gowland and Arthur Turner (Eds) 2000. *Britain and European Integration 1945-1998*. A documentary history. London and New York, Routledge. David Gowland er Senior Lecturer in History at the University of Dundee. Arthur Turner er Lecturer in History at the University of Dundee. Jeg vil i fotnotene bruke engelske forklaringer for å være så presis som mulig der dette er nødvendig

<sup>15</sup> Gowland & Turner 2000: 63

<sup>16</sup> OEEC, Organisation of European Economic Cooperation ble opprettet i 1948 i forbindelse med Marshallhjelpen der 16 vesteuropeiske land deltok. I 1960 ble organisasjonen avløst av OECD, Organisation for Economic Cooperation and Development. Man utvidet antallet medlemsland til de fleste vesteuropeiske samt USA, Canada, Japan og Australia og New-Zealand. Målet for denne organisasjonen var å fremme økonomisk vekst og koordinere medlemslandenes konjunkturpolitikk. Historisk oppslagsbok 1994 og Kunnskapsforlaget 2001

<sup>17</sup> GATT = Internasjonal handelsorganisasjon opprettet i 1947 avtalen opprinnelig undertegnet av 23 land

<sup>18</sup> Gowland and Turner 2000: 63

<sup>19</sup> George Wilkes, MA from Cambridge University and is currently in his final year as a doctoral student at Gonville and Gaius College. Edited by George Wilkes 1997. *Britain's failure to enter the European Community 1961-63. The Enlargement Negotiations and Crisis in European, Atlantic and Commonwealth Relations*. London, Frank Cass & Co. Ltd

<sup>20</sup> Stuart Ward i Wilkes 1997: 102

<sup>21</sup> Start Ward, Associate Professor of history at the University of Copenhagen since August 2003. BA Hons (University of Queensland), PhD (University of Sydney). Previous posts at the European University Institute, Florence (1991-1994), Odense University, (1998-2000) and the Menzies Centre for Australian Studies, King's College London (2001-2) <http://www.blackwell-compass.com/subject/history/profile?person=WardStuart>, 1. april 2007

revitaliserte Samveldet, skriver Ward. Men han mener det for Canada, Australia og New Zealand førte det til revurdering av Storbritannia og Samveldets i deres internasjonale nettverk, både politisk og økonomisk.<sup>22</sup>

Richard T. Griffiths<sup>23</sup> artikkel i samme bok, hevder at britisk holdning til EEC kan deles inn i faser. Den første fasen blir beskrevet som ”...*retreat from involvement with the Six (May 1955 – January 1956)*”<sup>24</sup>. Denne fasen startet altså samtidig med Messina-konferansen<sup>25</sup> der britene trakk seg fordi de antok at et utvidet økonomisk samarbeid ville feile.<sup>26</sup> I de to neste fasene var britisk fokus rettet mot arbeidet med frihandelsområde FTA<sup>27</sup> og senere EFTA. Det første var mislykket det andre lyktes. Men EFTA ble aldri den slagkraftige institusjon britene ønsket, der hovedsiktemålet blant annet var å bygge bro mot ”de seks”, hevder Griffiths<sup>28</sup>. Griffiths hevder at endringen i holdning til europeisk samarbeid skjedde i den fjerde fasen; perioden oktober 1959 til mai 1960.<sup>29</sup>

Jeg tar også med boken til Stephen George, *An Awkward Partner*<sup>30</sup>. Årsaken til at jeg tar den med er at George blant annet hevder at de Gaulles radiotale i mai 1961 var en viktig årsak til holdningsendring i forhold til EEC, i den britiske regjering. Dette skyldtes at de Gaulle i talen unnlot å fokusere på det overnasjonale aspektet og utviklingen av en europeisk ”superstat”, som var viktige sider av europeisk integrasjon britene reserverte seg mot. I tillegg var de Gaulle opptatt av samarbeid om forsvar og utenrikspolitikk i fellesskapet, uten å nevne NATO i sin tale. Dette skapte uro hos Macmillan. George hevder at dette for det første bidro til endringer i Macmillans regjering sommeren 1960. Han mener også at det var en viktig årsak til at britene sendte sin søknad om deltakelse i EEC, sommeren 1961.

---

<sup>22</sup> Wilkes 1997: 105

<sup>23</sup> Richard Griffiths is Professor of Economic and Social History at the University of Leiden. Wilkes 1997

<sup>24</sup> Wilkes 1997: 35

<sup>25</sup> Messinakonferansen 2.-4. juni 1955, møte mellom utenriksministrene i ECSC. Møtet kom i stand for å redde integrasjonsprosessen og bringe den videre. Benelux hadde hovedæren for Messinamøtet. Jean Monnet (fransk økonom og embetsmann samt ECDCs første leder i Bekker-Nielsen, Tønnes et al 1994, Historisk opslagsbog. København, G. E. C. Gads Forlag A/S) mente integrasjonsprosessen skulle utvides til også å omfatte transport og energi – særlig atomenergi. I Førland og Claes 2002: 48

<sup>26</sup> Ibid: 35

<sup>27</sup> Milward 2002: 236 FTA

<sup>28</sup> Wilkes 1997: 46

<sup>29</sup> Ibid: 36

<sup>30</sup> Stephen George (1990) 1994. *An Awkward Partner*. Britain in the European Community. Oxford, Oxford University Press

Som vi ser av ovenstående er relasjonen mellom Storbritannia og EEC utgangspunktet for den eksisterende historiografien. Samveldet blir kun nevnt i den grad det var sentralt i britenes argumentasjon mot deltakelse i EEC. Ingen forfattere har hatt hovedfokus på relasjonen mellom Storbritannia og Samveldet.

Jeg vil også benytte biografier i fremstillingen. Mest sentralt står tre biografier og en selvbiografi om Harold Macmillan. Årsaken er at det i disse bøkene er kommentarer til samveldekonferansen i 1962. Videre vil jeg benytte biografier skrevet om den canadiske statsminister John Diefenbaker og den new zealandske statsminister Keith Holyoake.

I 1967 kom Anthony Sampson ut med den politiske biografien *Political Leaders of the Twentieth Century. Macmillan. A Study in Ambiguity*.<sup>31</sup> Boken kom altså ut på et tidspunkt da tilgangen til kilder var svært begrenset. Sampson har derfor benyttet annen litteratur, avisartikler og materiale fra taler og liknende som grunnlag for sine analyser. Han har også foretatt intervju av Macmillans kolleger. Boken er i følge Sampson ikke et forsøk på å gi en detaljert biografi av Macmillan. Den er snarere et forsøk på å vurdere Macmillan i lys av den tiden han satt ved makten.

Alistair Horne har skrevet en offisiell biografi om Harold Macmillan som kom ut i 1989. *Macmillan 1957-1986. Volume II of the Official Biography*.<sup>32</sup> Boken kom ut tre år etter Macmillans død. Den tegner et bilde av Macmillan som en stor statsmann ikke bare i britisk perspektiv, men også i amerikanske øyne, skriver Horne. Boken har den samme begrensningen som Sampsons hva gjelder bruk av kilder. Også Horne har benyttet avisartikler og annen litteratur. I tillegg har han hatt tilgang til Macmillans dagboknotater og brev. Horne har foretatt intervju av politikere og andre personer som stod Macmillan nær.

I 1995 skrev Richard Lamb biografien *The Macmillan Years 1957-1963. The Emerging Truth*.<sup>33</sup> Det nye med denne biografien er at den i utstrakt grad bygger på frigitte dokumenter fra arkivet i Public Record Office i London. I tillegg har Lamb også samarbeidet med Edward Heath, som stod sentralt i Macmillans regjering og hadde ansvaret for forhandlingene med EEC i

---

<sup>31</sup> Sampson, Anthony 1968 (1967), *Political Leaders of the Twentieth Century. Macmillan. A study in Ambiguity*. Harmondsworth, Penguin Books Ltd.

<sup>32</sup> Horne, Alistair 1989, *Macmillan 1957-1986. Volume II of the Official Biography*. London, Macmillan London Limited

<sup>33</sup> Lamb, Richard 1995, *The Macmillan Years 1957-1963. The Emerging Truth*. London, John Murray (Publishers) Ltd.

perioden 1961 til 1963. Lamb har også samarbeidet med Alistair Horne som hadde tilgang til Macmillans dagbøker fra perioden.

Jeg har benyttet selvbiografien til Edward Heath *The Course of My Life*.<sup>34</sup> Her er det spesielt to kapitler som handler om perioden i Macmillans regjering og forhandlingene med EEC. Heath har blant annet vurdert Richard A. Butlers og Harold Macmillans ulike roller i forbindelse med regjeringsskiftet da Anthony Eden måtte gå av i januar 1957.

Jeg har benyttet biografier av følgende lands statsministre for å gi et litt mer utfyllende bilde enn perspektivet kun sett fra britisk side. Dette gjelder John Diefenbaker<sup>35</sup> i Canada, Keith Holyoake i New Zealand<sup>36</sup> og Robert Menzies<sup>37</sup> i Australia.

Peter C. Newman har skrevet *Renegade in Power. The Diefenbaker Years*<sup>38</sup>. Newman er journalist og hevder at boken ikke er noen autorisert biografi. Boken bygger på egne observasjoner og på intervju foretatt av sentrale personer rundt Diefenbaker.

H. Basil Robinson har skrevet en biografi om statsminister John Diefenbaker, *Diefenbaker's World. A populist in Foreign Affairs*.<sup>39</sup> Robinson var selv knyttet til det canadiske utenriksdepartementet i 30 år. Han mener at Diefenbakers utenrikspolitiske beslutninger var preget av hans innenrikspolitiske vurderinger. Boken tar for seg viktige internasjonale hendelser der Diefenbaker gjorde seg bemerket. I denne sammenheng er kapittelet ”Transition to Trouble, Reshaping Old Patterns” aktuelt. Her skriver Robinson blant annet om Diefenbakers skuffelse over at Macmillan valgte samarbeid med Europa.

Ross Doughty har skrevet en biografi om New Zealands statsminister Keith Holyoake, *The Holyoake Years*<sup>40</sup>. Doughty er historiker og forfatter og har selv deltatt i politikken i 20 år.

---

<sup>34</sup> Heath, Edward 1999 (1998), *The Course of My Life*. London, Hodder and Stoughton Ltd.

<sup>35</sup> John Diefenbaker i Canada var statsminister i perioden 1957 til 1963

<sup>36</sup> Keith Holyoake var statsminister i New Zealand i perioden september til desember 1957 og 1960 til 1972

<sup>37</sup> Sir Robert Menzies var statsministre i Australia fra april 1939 til august 1941 og fra desember 1949 til januar 1966

<sup>38</sup> Newman, Peter C. 1964 (1963), *Renegade in Power. The Diefenbaker Years*. Toronto, Maclelland and Stuart Limited

<sup>39</sup> Robinson, H. Basil 1989, *Diefenbaker's World. A Populist in Foreign Affairs*. Toronto, University of Toronto Press

<sup>40</sup> Doughty Ross 1977, *The Holyoake Years*. Fielding, Ross A. Doughty

De siste biografiene er statsminister Sir Robert Menzies to selvbiografier *The Measure of the Years* og *Afternoon Light*.<sup>41</sup> Spesielt i forhold til samveldekonferansene i 1961 og 1962 er disse bøkene er interessante.

## Kilder

Fremstillingen bygger på materiale i Public Record Office, PRO, the National Archives i London. Jeg har hatt flere besøk i arkivet. Kildematerialet er overveldende og det tok tid før jeg fikk oversikt over hva jeg kunne bruke. Det viste seg at dokumenter fra samveldekonferansene var et godt utgangspunkt. Årsaken var at det var fylldige referater fra alle møtene. Referatene var gjengivelser av innledernes og debattantenes innlegg, altså ikke stenografiske referater eller oppsummeringer av konklusjoner. Jeg har i tillegg sett på en del brevveksling mellom britiske representanter på konferansen og departementene. Dette ga innsikt i mer personlige vurderinger og kommentarer til innleggene. Jeg har også vurdert referat fra møter i regjeringen, dette gjelder spesielt fra våren 1961, før beslutningen om å starte forhandlinger ble tatt.

Jeg har altså gjennomgått et omfattende materiale i kildeserier i Public Record Office: CAB, CO, DO, FO, PREM og T. CAB er dokumenter fra møter i regjeringen i form av referat og memoranda. CO er dokumenter fra Colonial Office i utenriksdepartementet. DO er dokumenter fra Dominions Office og Commonwealth Relations Office, CRO. Det dreier seg blant annet om korrespondanse mellom de ulike kontorene i Samveldet og London. Det er informasjon, kommentarer og referat fra samtaler. Denne serien har vært svært betydningsfull. I serien DO jeg har funnet referat fra samveldekonferansene. FO indikerer at dokumentene er fra Foreign Office. Her har jeg funnet referat eller telegram som utgår fra eller kommer til utenriksdepartementet. Her har jeg funnet dokumenter vedrørende EFTA. PREM består av dokumenter fra statsministerens arkivserie. T er dokumenter til og fra Treasury Department. Innenfor alle seriene har jeg funnet dokumenter utarbeidet i andre departement, det vil si at dokumentene har proveniens andre steder. Der dette skjer vil det gå tydelig frem av notehenvisningen hvor dokumentet har opphav, og hvor jeg har funnet det.

---

<sup>41</sup> Menzies, Sir Robert 1968 (1967), *Afternoon Light. Some Memories of Men and Events*. New York, Coward-McCann, Inc. Menzies, Sir Robert 1970, *The Measure of the Years*. London, Cassell & Company Ltd.

I dokumenter fra CAB (Cabinet Papers) har jeg funnet referat fra møter i regjeringen. Disse dokumentene består blant annet av konklusjoner på drøftelser som foregikk i forkant av møtene mellom britiske ministre og Samveldets ledere sommeren 1961. Jeg har også funnet både memoranda, felles kommunikeer og pressekommunikeer utarbeidet etter møtene de britiske ministre hadde med Samveldets ledere sommeren 1961. Disse gir bilde av hvilke temaer som ble drøftet. I tillegg har jeg funnet korrespondanse, oppsummeringer fra interne møter i regjeringen samt interne telegram mellom CRO i London og i de ulike samveldeland.

En viktig side ved dette arbeidet er at jeg fått innsikt i papirer som i tretti år har vært unntatt offentligheten. Dokumentene er ofte beskrevet som hemmelige eller strengt hemmelig. Det har eksempelvis vært referat fra parlamentariske drøftelser, brev og andre offentlige dokumenter. Dokumentene gir innsikt i hverdagen i britiske departementer og kontorer. Mange dokumenter har ikke tidligere vært gjenstand for analyse og tolkninger.

Et problem i forhold til bruken av materialet fra PRO, er at det kun gir dokumenter fra ”den offisielle” versjonen, gjennom referater og protokoller. Det er liten grad mulig å få tak i diskusjonen som foregikk i de små rom. Jeg har imidlertid funnet memoranda fra noen the High Commissioners etter møtene med Samveldet sommeren 1961. Her er det noe mer informasjon, hva gjelder holdninger og drøftelser som ble tatt opp i de offisielle kommunikeene. Jeg har også funnet noe mindre korrespondanse mellom sentrale personer i den britiske regjering og kontakter i departementer som kan vise vurderinger og drøftelser på siden av den offisielle debatten. Dette blir benyttet i forhold til samveldekonferansen i 1962. I tillegg har jeg benyttet biografier i noen grad for å få et bredere bilde av begivenhetene. Men også biografier, og i særlig grad selvbiografier, vil være preget av hovedpersonens eller forfatterens ønske om å påvirke leseren og gi et godt bilde. Dette stiller store krav til kildekritisk analyse.

I noen situasjoner har jeg kun funnet utkast til kommunikeer etter drøftelser. Dette gjelder for eksempel møte mellom Duncan Sandys og statsminister Keith Holyoake i New Zealand, sommeren 1961. Dette medfører en viss usikkerhet forbundet med at det kan ha blitt foretatt endringer i det endelige kommunikeet. Det betyr at jeg i dette og tilsvarende tilfeller må ta forbehold om eventuelle endringer. Jeg har i slike tilfeller forsøkt å kontrollere innholdet mot Milward og eventuelle andre forfattere og vil gjøre merknad om det der det er aktuelt.



Et annet poeng når det gjelder kildekritikk er i forhold til referatene fra for eksempel samveldekonferansene. Til tross for at referatene var hemmelige, ble de formulert med henblikk på å gi et omforent bilde av drøftelsene på konferansen. De var i tillegg ført i pennen av britiske embetsmenn, således kan de neppe sies å gi et balansert bilde av hva som skjedde.

Sluttkommunikere fra drøftelser er i tillegg utarbeidet med runde formuleringer slik at alle delegater kunne være enige i det som står, de skulle også gi et godt ettermæle i etterkant av konferansene. Således kan det sies at referat og kommunikeer fra møter i noen grad er mer tilpasset et publikum enn personlig korrespondanse er.

Fordi jeg kun har hentet kildemateriale fra britiske arkiv, må det sies at prosessen og problemene blir sett gjennom britiske øyne. Jeg har i noen grad forsøkt å balansere dette med litteratur fra Australia, New Zealand og Canada. Dette har i all hovedsak vært biografier og selvbiografier.

## **Metode og struktur**

Storbritannias forhold til Europa og Samveldet dreier seg om internasjonal historie. I denne fremstillingen har jeg tatt utgangspunkt i dokumenter; som møtereferat, kommunikeer, telegram og brev jeg har funnet i Public Record Office. Disse dokumentene er vurdert og analysert med hensyn på i hvilken grad Storbritannia tok hensyn til Samveldet da britiske politikere gikk inn for deltagelse i EEC. Jeg har i tillegg foretatt sammenlikninger med eksisterende fremstillinger. Jeg har sammenliknet og vurdert både begivenheter som møter og konferanser med Samveldet. Jeg har vurdert og sammenliknet utsagn både fra den britiske regjering og fra ledere i Samveldet og jeg har gjort tolkninger. Alan Milwards bok har vært utgangspunktet i sammenlikningen. Årsaken til det, er at han har skrevet mest om forholdet mellom Storbritannia og Samveldet, uten at han har tatt opp dette som eget tema. Sammenlikningen har blitt gjort ved å vurdere egne funn i PRO mot hans synspunkter. I noen grad har jeg også sammenliknet med andre forfattere som har skrevet om samme tema. Jeg har også gjort vurderinger i forhold til biografier og selvbiografier. Det gjelder spesielt statslederne Harold Macmillan i Storbritannia, John Diefenbaker i Canada, Robert Menzies i Australia og Keith Holyoake i New Zealand. Jeg har også benyttet biografier og selvbiografier fra britiske ministre som Edward (Ted) Heath og Richard A. (Rab) Butler.

Når det gjelder struktur er første kapittel innledningskapitlet. Det andre kapitlet er bygget opp med tematisk gjennomgang av Storbritannias situasjon på 1950-tallet. Her vil jeg blant annet ta opp andre argumenter som britenes tvil til at europeisk samarbeid ville lykkes og skepsisen til overnasjonalt samarbeid, som også var viktige argumenter for at britene ikke ønsket å delta i europeisk økonomisk samarbeid. Videre vil både Storbritannias rolle som verdensmakt, og deres samarbeid med USA og det økonomiske samarbeidet med Samveldet og den betydning det hadde for Storbritannias økonomi, drøftes i dette kapitlet. Samarbeidet med Samveldet henger sammen med utviklingen i britisk økonomi i løpet av 1950-tallet, som er nok et tema i denne delen.

I det tredje kapitlet er fokus på Macmillan og hans regjering. Her står regjeringsskiftet i 1957 sentralt. Men det har også vært viktig å belyse rollen Macmillan hadde i partiet og i regjeringen. Et viktig poeng var at det ikke var enighet om europapolitikken i det konservative partiet, dette blir derfor tatt opp som eget underpunkt i dette kapitlet. Etableringen av EFTA var et faktum fra 1960, noe av prosessen rundt denne etableringen er tatt med for å gi bakgrunn for utviklingen i britisk orientering mot Europa. Avslutningsvis i dette kapitlet blir også USAs rolle belyst. USA var sentral i forhold til Europa fra 1945 og fremover og amerikanernes holdning til britisk politikk var viktig i britenes vurdering, til tross for at britene ikke fulgte rådene de fikk.

Kapittel 4 handler om Storbritannia og Samveldet. Det er viktig at dette forholdet blir behandlet særskilt. Spesielt er utviklingen på begynnelsen av 1960-tallet viktig å belyse her med tanke på økonomisk utvikling. I tillegg er det en kort gjennomgang av lederne i Samveldet. I kapittel 5 er samveldekonferansen 1961 tema. I og for seg en konferanse der det i utgangspunktet skjedde lite i forhold til drøftelser om europeisk økonomisk samarbeid. Hele konferansen gikk med til å drøfte Sør-Afrika, men det var møte for utvalgte ledere der EEC ble drøftet.

De tre kapitlene som følger deretter tar for seg henholdsvis møter med samveldet sommeren 1961, finansministtermøtet 1961 og samveldekonferansen 1962. Her drøftes europeisk tilnærming i forhold til Samveldet i tre ulike settinger. Først i kapittel 6 er utgangspunktet britiske ministres reiser til Samveldet og drøftelser av endringen i britisk standpunkt og informasjon om beslutningen for å sende søknad til EEC. Samtalene blir vurdert ut fra felles kommunikasjoner og oppsummeringer utarbeidet delvis i fellesskap på møtene og delvis av ministrene etter møtene.

Kapittel 7 omfatter møtene mellom finansministrene i Samveldet. Stikkord her er heftige debatter om britisk deltakelse i Europa og ”hvem som skal bære kostnaden” for den britiske regjerings valg. I det 8. kapitlet er samveldekonferansen 1962 tema. Her står innleggene til de ulike lederne i Samveldet sentralt. Det ble satt av tre dager til innlednings-/debattinnlegg før den endelige debatten startet. Debattene forgikk i mindre fora etter tema. Møtet fikk de første dagene mye pressedekning og noe av denne dekningen blir også drøftet i dette kapitlet.

Kapittel 9 er avslutningskapitlet med konklusjon. Det er en oppsummering med samling av trådene fra hele fremstillingen. Her vil vurderingen av om Macmillan virkelig tok hensyn til Samveldet da han besluttet at Storbritannia skulle søke om deltakelse i Det europeiske økonomiske samarbeidet stå sentralt.

## 2 Utviklingen i Storbritannia på 1950-tallet

Det var flere årsaker til at Storbritannia ikke hadde ønsket å delta i kontinentale økonomiske samarbeidsprosjekt av typen ECSC og EEC, da disse ble etablert. Ett sentralt argument mot britisk deltakelse, i tillegg til Samveldet, handlet om nasjonal selvvråderett. Både Kull- og Stålfellesskapet og Fellesmarkedet fikk overnasjonale fellesskapsorgan som skulle styre det økonomiske samarbeidet. Med en slik organisasjonsstruktur ble beslutninger omkring toll, handel, og med etableringen av EEC, også jordbruk, delvis tatt utenfor nasjonal kontroll. Dette var en viktig årsak til britenes skepsis. Dette var også en politisk struktur som frem til da hadde vært uvanlig i internasjonalt samarbeid. Resultatet for Storbritannia ble derfor at britene fortsatte å prioritere økonomisk samarbeid med Samveldet og koloniene fremfor deltakelse i overnasjonalt kontinentalt samarbeid. Skepsis til det overnasjonale elementet og valget av eksisterende samarbeidsorganisasjon kan ha også ha vært tegn på at britene fortsatt vurderte sin rolle som verdensmakt viktig. Et samarbeid med kontinentet ville ikke gi tilsvarende status som Storbritannia hadde i samveldelandene.

Det var også andre momenter som talte i mot britisk deltakelse. Britene tvilte på det europeiske prosjekt, de fryktet at Europa ikke ville bli lykkes med et så ambisiøst prosjekt. I tillegg var tilknytningen til USA også blitt viktigere enn tilknytningen til Vest-Europa. I oktober 1949, i forbindelse med etableringen av NATO<sup>42</sup>, skrev utenriksminister Bevin<sup>43</sup> dette i et notat til regjeringen,

‘... the changes which has taken place in the economic position of Europe and of this country since January (1949, min tilføyelse) make economic union with Europe less rather than more attractive than it was then. ... we have established, or are establishing, a new relationship with the United States and with the rest of the Commonwealth. Our relations with these areas take priority over our relations with Europe...’.<sup>44</sup>

Gjennom to kriger hadde Europa fått føle det tyske krigsapparatet og det var viktig å trygge fremtiden mot mulige trusler. Derfor valgte britene å delta i internasjonalt

---

<sup>42</sup> NATO = North Atlantic Treaty Organisation som er organisasjonen opprettet for å gjennomføre Atlanterhavspaktens (4. april 1949) bestemmelser. Atlanterhavspaktens formål var å trygge de deltakende folks frihet, felles arv og sivilisasjon, fremme stabiliteten og velferden i det nordatlantiske området og forene signatarenes anstrengelser til kollektivt forsvar for å bevare fred og sikkerhet. Kunnskapsforlaget 2001

<sup>43</sup> Ernest Bevin var Secretary of State of Foreign Affairs i regjeringen til Clement Atlee fra 1945. Han spilte en viktig rolle in the acceptance of the Marshall Plan, the creation of NATO and Britain's decision to develop nuclear weapons. <http://www.spartacus.schoolnet.co.uk/TUbevin.htm>, 15. mars 2007

<sup>44</sup> Milward 2002: 40-41

forsvarssamarbeid gjennom NATO. Derved ble også dette overordnet økonomisk samarbeidet med Europa.

Forholdet mellom Frankrike og Storbritannia var komplisert. Landene var blant annet uenige når det gjaldt Tysklands fremtid. Frankrike fryktet utviklingen i Tyskland spesielt i forhold til industriområdene Ruhr og Saarland og ønsket å legge begrensninger på produksjonen. Britene og amerikanerne mente man måtte sørge for at Tyskland ble gjenoppbygget. Til tross for dette valgte Frankrike å inngå samarbeid med Tyskland gjennom ECSC. Begrunnelsen var at ” ‘... steel made in the Ruhr would no longer be German steel but a part of European steel. In this way France would have more influence than by way of international controls ... ’ ”<sup>45</sup>. Slik valgte den franske regjering å delta i overnasjonalt samarbeid om kull og stål sammen med Tyskland og de fire andre landene, Belgia, Nederland, Luxemburg og Italia. Storbritannia nøyde seg med det økonomiske samarbeidet innenfor OEEC, som ikke hadde det overnasjonale aspektet.

Ett siste moment var at Storbritannias handelsaktivitet med det kontinentale Europa var lavere enn handelen med Samveldet og USA. Skandinavia var også et marked for Storbritannia, men her har jeg ikke noen tall. Av Storbritannias totale eksport i perioden 1951 til 1957, gikk for eksempel 4,1 % til USA, 9,3 % til Australia, 4,6 % til Canada mens 11,0 % gikk til De seks.<sup>46</sup> Dette kan ha vært en viktig årsak til at britene undervurderte betydningen av kontinentalt samarbeid. Således var det flere ulike faktorer som avgjorde valget for den britiske regjering da den valgte å stå utenfor det økonomiske fellesskapet fremfor å delta sammen med de seks øvrige landene i Vest-Europa i 1950. Samarbeidet med Samveldet forble derved viktigst for den britiske regjering.

Etter hvert som samarbeidet i Europa utviklet seg fortsatte USA og partene i det europeiske samarbeid sine bestrebelser på å overtale britene til deltakelse i Europa. Britene ble invitert til å delta på Messinakonferansen i 1955. Her fikk britene en ny anledning til å vurdere deltakelse, men lot seg ikke presse. Det skulle vise seg at det ble USA som til slutt presset britene ut, fordi de fryktet at britene ville undergrave prosessen med sin mistillit til prosjektet.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Milward 2002: 45

<sup>46</sup> Ibid: 188

<sup>47</sup> Eriksen, Knut Einar og Helge Øystein Pharo 1997. Norsk Utenrikspolitikk historie. Bind 5. *Kald krig og internasjonalisering 1945-1965*. Oslo, Universitetsforlaget: 287

Endringene i forhold til Europa startet da britene i 1956 tok initiativ til FTA.<sup>48</sup> Dette var et initiativ om frihandel med industrivarer ut fra samarbeidet mellom landene i OEEC, og britenes forsøk på å forhindre utviklingen av EEC-samarbeidet gjennom å "... fremme en annen løsning."<sup>49</sup> Men Frankrike ønsket ikke et slikt samarbeid og FTA ble aldri noe av. Etableringen av EEC var et faktum i 1957. Mens EFTA ble etablert i 1959 med "de ytre syv". I 1961 startet Macmillans regjering forhandlinger om deltakelse i Det europeiske fellesskap. Derved kan man si at fra 1956 skjedde et viktig skifte i britisk politisk orientering.

Storbritannia var som de fleste andre landene i Vest-Europa et demokrati. Labour og de konservative, the Tories, utgjorde de største politiske partiene i England, som kjempet om makten ved valgene.<sup>50</sup> I 1959 hadde de konservative 346 mens Labour hadde 258 av i alt 630 plasser i det britiske Underhuset<sup>51</sup>. De konservative kom i regjeringsposisjon i 1951 og det skulle ta over ti år før Labour kom tilbake i posisjon. Bernard Crick<sup>52</sup> hevder at både the Tories og Labour i denne perioden var preget av elitisme. Han mente det hadde sammenheng med britiske regjeringers tendens til hemmeligholdelse. Det var udemokratisk og førte til at velgerne ikke fikk innsikt i de politiske prosessene som foregikk. Dette er eksempel på hvordan Crick mente demokratiet fungerte i praksis og ikke nødvendigvis en kritikk av den konservative regjering:

... it is chastening to remember how little increased democratic participation figured in the rhetoric and debates of those times: it was nearly all about forms of control or ownership of industry. There was Left-wing élitism and a Right-wing élitism, but it was nearly all 'for the people'; very little was 'by the people' or 'of the people'.<sup>53</sup>

Dette var en formulering som tydelig er satt på spissen, men også et signal om at demokratiske spilleregler ble satt til side ved at mye ble styrt fra toppen for folket på bekostning av folkets egen

---

<sup>48</sup> FTA = Free Trade Area. Forslag om et europeisk frihandelsområde som skulle omfatte alle medlemmene i OEEC. Eriksen og Pharo 1997: 287

<sup>49</sup> Eriksen og Pharo 1997: 287

<sup>50</sup> Det britiske Parlamentet består av to hus, Overhuset og Underhuset. Underhuset har 659 medlemmer (2001), velges fra enmannskretser. Overhuset hadde til 1999, 1200 medlemmer, ca ¼ hadde arvet setet, resten hadde setet for livstid i kraft av stilling eller utpøking. Kunnskapsforlaget 2001

<sup>51</sup> CAP 1962

<sup>52</sup> Bernard Crick; Formerly Professor of Political Theory and Institutions, University of Sheffield, and Professor of Politics, Birkbeck College, University of London, he has been a member of the Council of the Hansard Society since 1962. W. John Morgan, Ed. 1988. *"Politics & Consensus in Modern Britain"*. Lectures in Memory of Hugh Gaitskell. London, The Macmillan Press Ltd.: xvi

Bernard Crick var "... a British political theorist whose views are often summarised as "politics is ethics done in public"... he has also been an advisor to British Labour Party leader Neil Kinnock during the 1980s." [http://en.wikipedia.org/wiki/Bernard\\_Crick](http://en.wikipedia.org/wiki/Bernard_Crick), 10/08/06

<sup>53</sup> Crick, Bernard, *'Them and Us': Public Impotence and Government Power*. I Morgan, John W. 1988, *Politics and Consensus in Modern Britain*. Lectures in Memory of Hugh Gaitskell. London, The Macmillan Press Ltd: 61

deltakelse ifølge Crick. Beloff skriver videre at "... government by Prime Minister rather than cabinet government was the key to the British system."<sup>54</sup> Således var det ikke noe nytt fenomen, men en presisering av at regjering ved Statsministeren var et karakteristisk trekk ved det britiske system. Crick påstår at Macmillans lederstil var preget av "... habits of secrecy, pragmatism, nepotism and reliance on the discretion of the old establishment."<sup>55</sup> Dette gir inntrykk av en noe egenrådig leder og det forsterkes når vi ser Beloffs beskrivelse av Macmillans kursendring i forhold til Europa; "He overrode or circumvented the natural and ingrained hostility of much of his party to the idea of Britain entering Europe."<sup>56</sup> Således understreker dette både synspunktet om at det var en regjering der the Prime Minister styrte mer enn regjeringskollegiet og at poenget med "for the people" mer enn "of the people" også var en passende beskrivelse på Macmillan. Inntrykket blir styrket med tanke på at det britiske folk ikke ble konsultert i spørsmålet om deltagelse i europeisk økonomisk samarbeid.

## **Storbritannia som verdensmakt**

Storbritannia hadde sammen med USA og Sovjetunionen spilt en avgjørende rolle for utfallet av den andre verdenskrig. Britene hadde derved blitt stående igjen som en av seierherrene og fikk på denne måten igjen bekreftet sin posisjon som verdensmakt. I tillegg bidro dette til oppfattelsen i Storbritannia om samarbeidet med USA som "a special relationship". Dette innebar blant annet at den britiske regjering så på egen nasjon som bindeleddet mellom Europa og USA. Dette betyr at britene oppfattet at USA ville begunstige Storbritannia i forhold til andre europeiske land. Britene la mer i dette vennskapet enn USA gjorde. Amerikanerne behandlet Storbritannia på linje med andre europeiske land<sup>57</sup> Det viser for eksempel etableringen av organisasjonen Committee for European Economic Cooperation ble, CEEC<sup>58</sup> i 1947, med ansvar for fordeling av Marshallhjelpen i Europa. Her spilte Bevin en viktig rolle sammen med den franske regjering "... in setting up the CEEC and the OEEC. But the constitutional form of both emerged as one in which each member-state retained its separate sovereignty."<sup>59</sup> "It was a cruel blow to Foreign

---

<sup>54</sup> Morgan 1988: 27

<sup>55</sup> Ibid: 61

<sup>56</sup> Max Beloff i Morgan 1988: 27

<sup>57</sup> Milward 2002: 22

<sup>58</sup> CEEC var tenkt som en midlertidig organisasjon fra europeisk side. I 1951 ble den endret og fikk navnet OEEC, Organisation for European Economic Cooperation

<sup>59</sup> Milward 2002: 22.

I spidsen for organisationen stod et ministerråd, hvori alle medlemslande hadde én stemme og enstemmigt traf bindende beslutninger. Gad 1994

Secretary Ernest Bevin that in this programme Britain would be treated only on the same footing as all other European aid recipients.”<sup>60</sup> Således ble dette ikke en organisasjon under ledelse av britene.

I oppgavene med økonomisk gjenreising etter krigen var USA opptatt av å stimulere økonomisk utvikling i Europa. Her var samarbeid og økonomisk liberalisering viktige elementer for ikke å gjenta den økonomiske utviklingen som hadde fulgt i kjølvannet av første verdenskrig. Det økonomiske hjelpeprogrammet, European Recovery Program (ERP<sup>61</sup>) varte i perioden 1947 – 1952, også kalt Marshallplanen. For USA var det også et poeng at et økonomisk sterkt Europa ville tjene amerikanske interesser for eksempel gjennom økt handel. Det var også viktig å demme opp mot Sovjetunionen og kommunismen. Et økonomisk svakt Europa ville lettere bli bytte for sovjetiske interesser enn om landene hadde et velfungerende kapitalistisk eller sosialdemokratisk system.

USAs likebehandling av landene i Europa ved etableringen av Marshallhjelpen ble altså et nederlag for britene. Det viste seg at verken USA eller resten av Europa ønsket at britene skulle ha en mer fremtredende posisjon enn andre land. Samarbeidet for administrasjon og fordeling av økonomisk bistand til Europa gikk gjennom organisasjonen CEEC. I denne organisasjonen var alle landene likeverdige medlemmer. Også Vest-Tyskland fikk delta på like vilkår. Således ble de britiske hegemoniske forestillinger sterkt utfordret i årene rett etter krigen. Når vi også tar med at den økonomiske utviklingen i Storbritannia etter hvert heller ikke viste en gunstig utvikling ble inntrykket forsterket. Storbritannia var ikke lenger den førende nasjon i Europa.

USA ønsket at Vest-Europa skulle samarbeide som likeverdige partnere i et føderalt system, både økonomisk og politisk. Storbritannia viste liten interesse for denne typen organisering. USA ytret allikevel ønske om at britene tok ansvar for etableringen av et slikt fellesskap. På grunn av manglende interesse ble Storbritannia ingen motor i europeiske samarbeidsplaner av denne typen. Men britene deltok i det betydelige samarbeid som ble gjort innenfor rammen av OEEC. Allerede her var det synlig tilløp til interessemotsetninger mellom det som senere skulle bli de seks og de syv. Når det gjaldt USAs initiativ til samarbeid ble det

---

<sup>60</sup> Milward 2002: 12

<sup>61</sup> ERP = European Recovery Program. Amerikansk støtte til europeisk gjenoppbygging og økonomisk gjenreisning. Opprinnelig ble dette programmet lansert på the Conference of European Economic Cooperation, CEEC, i Paris 1947. I 1948 ble the Organisation for European Economic Cooperation, CEEC etablert for å administrere hjelpen.



den kontinentale delen av Europa med Frankrike som initiativtaker som startet et overnasjonalt samarbeid. Sammen med Forbundsrepublikken Tyskland, Nederland, Belgia, Luxemburg og Italia startet økonomisk samarbeid over landegrensene. I første omgang var det samarbeid om kull og stål gjennom ECSC, etter hvert ble det utvidet til samarbeid om tollunion med felles politikk i handel, transport og landbruk gjennom EEC. I tillegg til dette kom avtalen om forskning, investering og informasjonsdeling på atomkraft gjennom European Atomic Energy Community, EAEC eller EURATOM<sup>62</sup>. EEC og EURATOM utgjorde til sammen Romatraktatene<sup>63</sup> og var avtalegrunnlaget for opprettelsen av Det europeiske økonomiske samarbeidet i 1957.

## **Økonomisk utvikling**

Det var etter hvert et problem for Storbritannia at økonomien viste tegn på at man ikke benyttet ressursene optimalt sammenliknet med andre land i Vest-Europa. Et eksempel var veksten i industriproduksjon i perioden 1950 – 1958. Den prosentvise årlige veksten i Storbritannia lå på 2,5, til sammenlikning lå den i Frankrike på 5,3, i Italia på 6,8 og i Vest-Tyskland på 10,6. Dette viser at britene hadde sakket akterut allerede før EEC ble etablert. Situasjonen når det gjaldt prosentvis årlig eksport av industrivarer i samme periode viser at Storbritannia lå på en årlig vekst på 1,8, til sammenlikning lå Frankrike på 3,8, Italia lå på 9,2, Nederland lå på 11,7 og Vest-Tyskland lå på 19,7<sup>64</sup>. I tillegg til at britene hadde lavest årlig vekst i industriproduksjon i Europa, hadde de også lavest vekst i eksport.

Tallene til Milward viser at britisk eksport hadde ulik vekst i forskjellige områder. Med utgangspunktet i 1951 viste eksporten til det europeiske kontinent frem til 1955 en økning til 122,6 %, til sterlingområdet var den på 109,1 % og til USA var den oppe i 134,6 %.<sup>65</sup> Dette viser en større verdiøkning i eksporten både når det gjaldt USA og Vest-Europa fremfor Samveldet. Således er dette en synliggjøring av at det var flere faktorer som virket sammen med de politiske beslutninger og som påvirket den økonomiske utviklingen i liberale kapitalistiske systemer. Liberaliseringen av handelen var en politisk beslutning og det fikk konsekvenser for økt handel.

---

<sup>62</sup> Euratom = European Atomic Energy Community som var en overnasjonal organisasjon som skulle samordne fremstilling og utnyttelse av kjernekraft. Kunnskapsforlaget 2001

<sup>63</sup> Romatraktaten underskrevet i 1957 av de seks; Frankrike, Italia, Belgia, Luxemburg, Nederland og Tyskland

<sup>64</sup> Milward 1992/2000: 128

<sup>65</sup> Milward 1992/2000: 365

Tilbud og etterspørsel hang sammen med de økonomiske markedskreftene og ble også viktigere da handelen ble liberalisert, i tillegg var det sentrale elementer som intra-industriell handel. Det faktum at krigsødeleggelsene var større på kontinentet enn i Storbritannia, medførte også større økonomisk aktivitet i form av gjenoppbygging. I tillegg var det et moment at handel mellom industristater gir større økonomisk avkastning sammenliknet med handel mellom industri og jordbruk som var det systemet mye av handelen med Samveldet var bygget opp om. Således kan Macmillans reorientering i forhold til Europa også ha vært en følge av endringene i den økonomiske utviklingen.

Britisk økonomi viste at handelen med Samveldet ikke på samme måte var økonomisk gunstig for britene sammenliknet med handelen mellom ”de seks”. Storbritannia sakket akterut sammenliknet med Europa. Et forsøk på å bøte på situasjonen var å knytte sterkere bånd til Europa gjennom forslaget til frihandelsforbundet FTA. Da dette mislyktes var britene sluppett opp for ideer, hevder Milward<sup>66</sup>. Etableringen av EFTA i 1960 var et nytt forsøk, men dette var ikke Storbritannias initiativ som vi skal senere. Det viste seg også raskt at heller ikke EFTA ville bidra til store endringer i britisk økonomi. Det var tydelig før undertegningen av Stockholm-konvensjonen, mener Jaqueline Tratt. Det skyldtes blant annet at EFTA kun var et frihandelsområde mellom noen perifere europeiske stater og Storbritannia<sup>67</sup>. Britene fikk uansett ikke testet ut dette samarbeidet før sonderingene mot EEC startet, høsten 1960. Ønsket om et samarbeid mellom EFTA og EEC, som britene hadde håpet på, ble blokkert av de Gaulle.

## **Det britiske samveldet**

Samarbeidet mellom Storbritannia og Samveldet har lange tradisjoner. Det startet allerede på 1800-tallet. Etableringen av The Ottawa Agreements<sup>68</sup> i 1932 ble en ytterligere manifestering av samarbeidet. Avtalen gikk ut på at Samveldet og Storbritannia ble bundet i et tradisjonelt byttesystem med preferanse for britisk industrivareeksport mot billige landbruksvarer fra Samveldet. Denne avtalen bidro blant annet til at britene i mindre grad enn andre land i Europa

---

<sup>66</sup> Milward 2002: 127

<sup>67</sup> Tratt 1996: 168

<sup>68</sup> “...the Ottawa Agreements of 1932 provided for preferentially lower tariff rates on trade within the Empire and the Commonwealth. This arrangement encouraged the growing concentration of British trade in the Empire and Commonwealth during the period 1931-50.” Gowland and Turner 2000: 62. “It was Chamberlain... at the Ottawa Conference in July and August (1932, min tilføyelse) ... brought in a moderate system of imperial preference.” Malcolm Pearce and Geoffrey Stewart (1992) third edition 2002, *British Political History 1867-2001*. Democracy and Decline. London, Routledge.

ble rammet av den økonomiske krisen i mellomkrigsårene. Etter krigen da koloniene etter hvert ble selvstendige viste det seg at mange av dem fortsatt ønsket tilknytning til Samveldet. De årlige konferansene for statslederne i Samveldet var et sentralt samarbeidsorgan. Her ble blant annet handelsavtaler og tollsamarbeidet drøftet i tillegg til andre viktige politiske spørsmål. Britisk tilknytning til Europa var også tema som ble tatt opp på samveldekonferansen, første gang i 1962.

Det var flere momenter som var viktige for britene når det gjaldt det økonomiske samarbeidet med samveldelandene. Det var gunstige ordninger når det gjaldt toll og avgifter. Det var et preferansesystem med varebytte. I tillegg foregikk handelen i britiske pund. Dette var en betydelig lettelse både økonomisk og praktisk for britene. Storbritannia hadde i tillegg betydelig innflytelse i dette samarbeidet. Denne innflytelsen skal allikevel ikke overdrives nettopp på grunn av den løse strukturen samarbeidet har. Men det faktum at Storbritannias monark fortsatt ble ansett som organisasjonens overhode kan være argument for at samarbeidet understøttet Storbritannias rolle som verdensmakt, også etter 1945.

Britenes samarbeid med Samveldet gjorde at billig import av jordbruksprodukter fra Samveldet ble en konkurrent til landbrukspolitikken i EEC-samarbeidet. Det var også et poeng at britisk subsidiepolitikk overfor eget landbruk ville komme i konflikt med EECs regelverk på grunn av store subsidier til britiske bønder. Konsekvensen ville bli at det ble nødvendig med betydelige endringer både i britisk landbrukspolitik og i internasjonal handelspolitikk dersom britene gikk inn for deltakelse i europeisk samarbeid. Poenget med EEC var ønske om å sikre jordbruket mot krise slik man opplevde det i mellomkrigstiden. Derfor ble nettopp jordbruket beskyttet gjennom subsidier. Dette ville føre til at både Storbritannias eget landbruk og handelen med samveldelandene bli sterkt påvirket av et eventuelt britisk medlemskap i EEC. I noen land mer enn i andre. I enkelte områder var det for eksempel jordbruket som finansierte store deler av landets import. Dette så man eksempel på både i New Zealand og i Australia<sup>69</sup>. Således øvet Samveldet et betydelig press på Storbritannia mot britisk medlemskap i EEC.

Det hadde skjedd betydelige endringer innenfor EEC-området etter at ”de seks” startet økonomisk samarbeid. Dette var blant annet en følge av at man så det europeiske området som en større økonomisk enhet. Det var gjennomført rasjonalisering og modernisering i landbruk og

---

<sup>69</sup> Milward 2002: 373-374

industri etter at de seks startet sitt økonomiske samarbeid. Dette ble gjort for å sikre en stabil økonomisk utvikling og vekst innenfor hele området. Britene måtte i stor grad tilpasse seg disse rammene fordi de lå som et viktig fundament for den videre utviklingen innenfor EEC.

## Overnasjonalitet

I ECSC ble samarbeidet styrt av det Førland og Claes kaller ”overmyndigheten”<sup>70</sup>, the High Authority, som var det besluttende organ i samarbeidet mellom medlemslandene.

Representantene ble utpekt av regjeringene i det enkelte medlemsland. Men et viktig poeng her var at de ikke skulle være ansvarlige overfor regjeringene som hadde utpekt dem, men fikk en selvstendig stilling<sup>71</sup>. Dette medførte at nasjonale regjeringer måtte gi fra seg makt og myndighet til ”overmyndigheten”. I EEC fikk det overnasjonale organet betegnelsen Europakommisjonen eller bare kommisjonen. Kommisjonen hadde den samme oppbygning som ”overmyndigheten” hadde i ECSC. Flere land mislikte denne organisasjonsformen, men for britene var den i utgangspunktet helt uakseptabel og ble et av argumentene som gjorde at de valgte å stå utenfor<sup>72</sup>. Milward hevder at dette var elementer som forsterket britisk uvilje til det overnasjonale fordi

... within the United Kingdom there were other nations than the English and because their claims to exercise sovereignty separate from that of the United Kingdom government were not extinguished, the defence of the sovereignty of the existing state could be seen as a defence of its territorial unity.<sup>73</sup>

Da Messinakonferansen<sup>74</sup> ble arrangert i 1955 var det et forsøk på å redde integrasjonsprosessen.<sup>75</sup> Nedbygging av tollgrenser hadde ikke hatt noen suksess innenfor OEEC. Det var derfor på tide å intensivere samarbeidet om toll, i tillegg til at de seks også ønsket samarbeid om områder som transport og felles marked. Til dette møtet ble Storbritannia invitert, og britene valgte å sende en britisk embetsmann som observatør. Valget av britisk representant er klart signal om at britene fortsatt ikke anså europeisk samarbeid verken om toll eller på andre økonomiske områder som viktig.

---

<sup>70</sup> Førland og Claes 1998: 29

<sup>71</sup> Ibid: 29

<sup>72</sup> Ibid: 31

<sup>73</sup> Milward 2002: 442

<sup>74</sup> Messinakonferansen var et utenriksministermøte som ble arrangert i Messina i juni 1955 der Frankrike, Forbundsrepublikken Tyskland, Nederland, Belgia, Luxemburg og Italia var til stede

<sup>75</sup> Førland og Claes 1998: 48

## Oppsummering

I første omgang var Storbritannia skeptisk til europeisk integrasjon da dette ble lansert i 1950. Samarbeidet med Samveldet, det overnasjonale aspektet og ”the special relationship” med USA var viktige hindre for britisk deltakelse. Men tradisjonelt var heller ikke det kontinentale Europa Storbritannias viktigste handelsmarked.

Når det gjaldt gjenoppbygging etter krigen var Frankrike og Storbritannia uenige i forhold til Tyskland. Britene mente som USA at Tyskland måtte gjenoppbygges, mens Frankrike fryktet dette. Samarbeidet om kull og stål var derfor en svært gunstig måte å sørge for at stål fra Ruhr ble en del av ”europeiske stål”. Det førte til at fransk innflytelse ble langt større enn man kunne oppnå gjennom internasjonal kontroll, skriver Milward. Således ble etableringen av ECSC også en måte å løse dette problemet på.

Britenes samarbeid med Samveldet hadde vært viktig og stod fortsatt i fokus på 1950-tallet. Men utviklingen viste at samarbeidet ikke var like lønnsomt som det hadde vært. Veksten i Storbritannias eksport var langt lavere enn i landene som var med i ECSC. Tallene viste også at eksporten til det kontinentale Europa økte mer enn eksporten til Samveldet. Således bidro den økonomiske utviklingen i Storbritannia til at britene etter hvert endret syn på deltakelse i europeisk samarbeid.

### 3 Regjeringen Macmillan

Etter at statsminister Anthony Eden ble syk og måtte gå av som statsminister i 1957 stod valget mellom to kandidater. Richard A. Butler hadde fungert som stedfortredende statsminister i Edens sykefravær og var en svært aktuell kandidat til vervet. Men det viste seg at også Harold Macmillan var aktuell. Dermed utviklet det seg en kortvarig, men intens maktkamp internt i partiapparatet og blant parlamentsmedlemmene. Da valget endelig var avgjort kunne Macmillan overta roret. Han viste seg å være langt mer interessert i europeisk samarbeid enn hans forgjengere hadde vært. Men ikke alle verken i regjeringen eller det konservative partiet var positive til en tilnærming til Europa. Regjeringen Eden hadde i 1956 lansert frihandelsområdet FTA i forsøk på brobygging mellom OEEC og EEC, i 1958 kom avslaget fra Frankrike. Etter dette kom Sveits og Sverige på banen og lanserte en ny europeisk frihandelsorganisasjon, EFTA, som ble en realitet fra januar 1960. For USA var EFTA en avsporing i europeisk samarbeid. Et samlet europeisk samarbeid ville være en styrke mot kommunisttrusselen og amerikanerne mente Storbritannia kunne være en motvekt til Frankrike i EEC. Men amerikanerne ville ikke bidra til å fremme et samarbeid mellom Storbritannia og Frankrike gjennom å støtte atomsamarbeid mellom de to.

#### Regjeringsskifte 1957 - en vurdering

De konservative hadde vært i regjering siden oktober 1951. Først med Winston Churchill som statsminister og i 1955 overtok Anthony Eden. Høsten 1956 ble imidlertid statsminister Eden alvorlig syk. Det var slett ikke klart hvem som kunne være aktuell til å overta statsministerstolen. Nesten hele londonpressen hadde frem til da vært opptatt av Richard A. Butler<sup>76</sup> skulle bli den neste statsministeren den dagen Eden gikk av<sup>77</sup>. Realiteten ble at valget stod mellom to kandidater, Richard Butler og Harold Macmillan. Begge var sentrale medlemmer av regjeringen

---

<sup>76</sup> Richard Austen Butler, ble kalt Rab Butler, nå Lord Butler i Lord Butler 1972 (1971), *The Art of the Possible*. Boston, Gambit Incorporated.

<sup>77</sup> Alistair Horne 1989, *Macmillan 1957 – 1986*. London, Macmillan London Limited: 4

Eden, Butler som Lord Privy Seal<sup>78</sup> og Leader of the House of Commons, Macmillan som Chancellor of the Exchequer.<sup>79</sup>

Da Eden i november måtte reise bort på grunn av sykdom ble Butler Deputy Prime Minister. Derved falt mange store oppgaver på ham. Den viktigste var etterarbeidet etter nederlaget med Suezkrisen. Troppestyrkene skulle trekkes ut og Butler måtte også fronte regjeringen mot kritikken fra USA og FN.<sup>80</sup> I denne vanskelig perioden skriver Butler at han og Macmillan stod skulder ved skulder.<sup>81</sup> Denne uttalelsen står i motsetning til det Richard Lamb hevder i sin Macmillan biografi, nemlig at Macmillan benyttet anledningen til å la Butler ta støytten for Suez, som han selv hadde agitert for. Lamb refererer til Harold Wilson når han kritiserer Macmillans atferd i politikken som en person som var ”first in and first out”. Dette høres ut som en beskrivelse av en smart taktiker. Macmillan lot altså Butler ta jobben mer å rydde opp, mens han selv unndro seg konsekvensene av at han hadde vært en av tilhengerne av angrepet på Egypt. I følge Lamb hadde Butler vært den naturlige etterfølger etter Eden, men han hevder at Macmillan fikk snodd seg ut av den umulige situasjonen og var den som gikk seirende ut. Lamb kommenterer valget av Macmillan slik; ”... there is never fairness or gratitude in politics”.<sup>82</sup>

Et av de viktigste organ i det konservative partiet når det gjelder valget av ny statsminister og leder for partiet i Storbritannia, er the 1922 Committee<sup>83</sup>. Formelt er det dronningen som utpeker statsministeren, men hun må blant annet rådføre seg med det partiet som har flertall i parlamentet. Da Eden forlot landet på grunn av sykdom, startet spekulasjoner og ivrig lobbyvirksomhet for å finne en ny statsministerkandidat, skriver Edward Heath i sin

---

<sup>78</sup> The Lord Privy Seal is one of the great officers of state along with posts such as the Lord Chancellor and the Lord Chamberlain. Originally the post holder had the responsibility for the monarch's personal (privy) seal. Today the post of Lord Privy Seal is an office within the Cabinet. [http://www.parliament.uk/glossary.cfm?ref=lordpri\\_6213](http://www.parliament.uk/glossary.cfm?ref=lordpri_6213). 1. mars 2007

<sup>79</sup> [http://wikipedia.org/wiki/Anthony\\_Eden](http://wikipedia.org/wiki/Anthony_Eden), 02.02.2006. Chancellor of the Exchequer er finansminister i den britiske regjering.

<sup>80</sup> Lord Butler 1972: 194

<sup>81</sup> Ibid: 195

<sup>82</sup> Richard Lamb 1995, *The Macmillan Years 1957 – 1963*. London, John Murray (Publishers) Ltd: 24-25

<sup>83</sup> The 1922 Committee is made up of all Conservative backbench MPs (Members of Parliament, min tilføyelse), although frontbenchers, except the leader, can attend when the party is in opposition. ... Its primary function is to keep the leadership of the party informed of the mood of Conservative backbenchers. The Committee meets each week... If the Conservative leader or other senior figure loses support of the 1922 Committee then they could be in a particularly vulnerable position, as Conservative cabinets and shadow cabinets (når de er i opposisjon, min tilføyelse) are normally expected to take the views of the committee very seriously. The most important task that the head of the committee has is overseeing the election of the Tory party leader. I 1956 var Lord Salisbury the Lord President og Lord Kilmauir the Lord Chancellor of the 1922 Committee. [http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics/a-z\\_of\\_parliament/82575.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/a-z_of_parliament/82575.stm) 02.02.2006

selvbiografi<sup>84</sup>. Lederen for the 1922 Committee satte seg umiddelbart i aksjon ved å innkalle delegatene i parlamentet enkeltvis for å høre deres mening om hvilket kandidatur de støttet.<sup>85</sup>

Eden hadde ikke selv gitt signaler om at han ville gå av på dette tidspunktet, skriver Anthony Sampson i sin bok ”*Macmillan*”, men hevder at det allerede da var lite sannsynlig at Eden kom til å fortsette som statsminister<sup>86</sup>. Antagelsen skulle vise seg å stemme. 8. januar 1957 fikk Rab Butler beskjed fra statsminister Anthony Eden om at han ville tre tilbake. Butler skriver i sine memoarer at regjeringsskollegiet umiddelbart ble samlet for å gi sin vurdering av om Macmillan eller ham selv skulle bli Edens etterfølger. Han skriver videre at flertallet valgte Macmillan og at han ikke var overrasket.<sup>87</sup> Dette høres tilsynelatende tilforlatelig ut, men Sampson refererer til Lord Lambton for å beskrive en nedrig kampanje mot Butler, som var bemerkelsesverdig effektiv og den mest skitne politiske manøver han noen gang hadde vært vitne til.<sup>88</sup> Det kan hende Lambton blant annet sikter til avisartikler skrevet av Randolph Churchill som mislikte Butler og gjorde alt han kunne for så tvil om hans kandidatur.<sup>89</sup> Butler skriver altså intet i sine memoarer om kampanjen. Han kommenterer ei heller at han var skuffet over beslutningen. Butler presiserer imidlertid at Churchill også gikk inn for Macmillan da han ble konsultert av Dronningen. I tillegg kommenterer Butler at det var mange “back-benchers”<sup>90</sup> som var i mot at han skulle ta over statsministerstolen og at det ikke var noen tilsvarende kampanje mot Macmillan.<sup>91</sup> ”The back-benchers” var en viktig gruppe i Parlamentet som man nærmest var avhengig av støtte fra dersom man skulle bli statsminister. Det kan se ut som Butler forsøkte å unnskyldte seg da han skrev at han hadde blitt overveldet av arbeidsoppgavene som statsministerens stedfortreder og at han derfor ikke var forberedt på situasjonen som fulgte. Han hevdet også at Edens lege, Horace Evans hadde fortalt at Eden ville bli bedre og at han derfor

---

<sup>84</sup> Edward Heath 1998, *The Course of my Life*, London, Hodder and Stoughton Ltd, Coronet books: 176

<sup>85</sup> Edward Heath: 176

<sup>86</sup> Anthony Sampson 1968 (1967), *Macmillan*, Middlesex, Penguin Books Ltd: 125

<sup>87</sup> Lord Butler 1972: 195-196

<sup>88</sup> Lord Lambton, *Evening Standard* 6 May 1959 i Sampson 1968: 126

<sup>89</sup> Lamb 1995: 25

<sup>90</sup> A backbencher is a Member of Parliament or a legislator who does not hold governmental office and is not a Front Bench spokesperson in the Opposition. A backbencher may be a new parliamentary member yet to receive high office, a senior figure dropped from government, or someone who for whatever reason is not chosen to sit either in the ministry or the opposition Shadow Ministry. In most parliamentary systems, backbenchers individually do not have much power to influence government policy. However, they are important in providing services to their constituents and in relaying the opinions of their constituents. In addition, backbenchers collectively can sometimes exercise considerable power especially in cases where the policies of the government are unpopular or when a governing party is internally split. <http://en.wikipedia.org/wiki/Backbencher>. 05.02.2006

<sup>91</sup> Lord Butler 1972: 195



hadde stolt på at Eden ville fortsette.”<sup>92</sup> Dette står også i motsetning til Sampsons uttalelser ovenfor. Dette kan bety at Butler hadde problemer med å se alvoret i situasjonen. Men det kan også hende at det var riktig som han selv sa at han nærmest hadde ”druket” i de mange oppgavene han fikk som følge av at han var statsministerens stedfortreder etter at Suezkrisen var over. Uansett kan det hende at dette nettopp viser at Butler ikke var forberedt på å overta etter Eden, og at således valget av Macmillan som ny statsminister var et politisk forstandig valg.

Et annet poeng som blant annet Lord Lambton anfører er at Butler antagelig ikke ville blitt valgt fordi han hadde en egen evne til å vekke motstand i partiet.<sup>93</sup> Samtidig er det viktig å presisere at heller ikke valget av Macmillan var åpenbart. Han hadde vært en sterk støttespiller for Eden under Suezkrisen. I følge Lamb vant Macmillan over Butler ikke så mye på grunn av positiv støtte blant parlamentsmedlemmene, men mer fordi det var større opposisjon i partiet mot Butler.<sup>94</sup>

Etter at Macmillan ble valgt som statsminister ønsket Rab Butler ministerposten i the Foreign Office, blant annet fordi han ønsket å slutføre opprydningsarbeidet etter Suezkrisen. Heller ikke dette ble slik Butler ønsket. Horne hevder at Macmillan ønsket kontinuitet både i Foreign Office og Defence Department etter Suezkrisen, men Horne mener at Macmillan i virkeligheten ønsket kontroll med disse to departementene selv, dette kunne han få til ved å be Selwyn Lloyd fortsette i utenriksministerposten. Han var den mest åpenbare sydebukk for Suez, i følge både Sampson<sup>95</sup> og Horne<sup>96</sup>. Duncan Sandys fikk stillingen som forsvarsminister. Horne hevder at Macmillan ønsket en person til Forsvarsdepartementet som han kunne ha under sin kontroll og at han derfor måtte finne en person han både likte og stolte på. Dette var litt av en tillitserklæring til Duncan Sandys, til tross for at Norman Brooks advarte Macmillan om at ”... 'the rows would be too great'”.<sup>97</sup> Butler fikk tildelt posten som Home Secretary som på det tidspunktet stod foran viktige reformoppgaver og som i følge Macmillan passet Butler svært godt<sup>98</sup>. Skuffelsen til Butler går tydelig frem av hans memoarer ”Home Secretaries scarcely ever

---

<sup>92</sup> Lord Butler 1972: 195-196

<sup>93</sup> Lord Lambton i Sampson 1968: 126

<sup>94</sup> Lamb 1995: 25

<sup>95</sup> Sampson 1967: 129

<sup>96</sup> Horne 1989: 7

<sup>97</sup> Ibid: 8

<sup>98</sup> Ibid: 6

become Prime Ministers”.<sup>99</sup> Man aner resignasjonen som ligger bak denne uttalelsen da han tapte kampen om landets viktigste embete. Andre som kommenterer Butlers reaksjoner er Edward Heath<sup>100</sup>. Han var den som brakte beskjeden til Rab Butler om at Harold Macmillan var blitt valgt til statsminister. Heath beskriver skuffelsen til Butler som et sjokk han aldri kom over ”... and to which he never really adjustet his life or his personality.”<sup>101</sup> Heath hevder videre at Butler ved flere anledninger senere stilte spørsmål om hvorfor han ikke var ønsket som leder for partiet.<sup>102</sup>

## Macmillans rolle

Max Beloff hevder at ”Under Mr Macmillan, we were beginning to get hints that the Cabinet Office was ceasing to fulfil the purely co-ordinating functions that had been its role since it first was devised ... it showed some signs of being something closer to Prime Minister’s department.”<sup>103</sup> Lamb formulerer det slik om Macmillans lederstil; “Intellectually ... towered head and shoulders above his Cabinet colleagues and, often mistrustful of their judgement, he insisted on full control.”<sup>104</sup> De første tegnene på denne lederstilen kunne ses allerede da Macmillan skulle peke ut sin første regjering, som vi så over. Dette var også tydelig da han ikke tok hensyn til uenigheten i partiet i forhold til europaspørsmålet. Men Macmillan beskrives også som å ha ”... skill in the appointment of subordinates ...” og ”... equally skilled in managing them ... securing affection and devotion”, skriver Horne.<sup>105</sup> Macmillan sørget altså for å ha dyktige medarbeidere og rådgivere rundt seg. Disse ble sentrale i hans beslutningsprosesser, noe som også understrekes av Lamb som skriver at “Macmillan favoured the use of personal advisors; as a result his Principal Private Secretaries, Tim Bligh<sup>106</sup> and Philip de Zulueta<sup>107</sup>,

---

<sup>99</sup> Lord Butler 1972: 196

<sup>100</sup> Edward Heath var fra 1955 Government Chief Whip. “The Chief Whip is a political office in some legislatures assigned to an elected member whose task is to administer the whipping system that ensures that members of the party attend and vote as the party leadership desires. In British politics, when his or her party is in government the Chief Whip in the House of Commons is usually appointed as Parliamentary Secretary to the Treasury so the incumbent (representing the whips in general) has a seat and a voice in Cabinet. The Government Chief Whip has an official residence at 9 Downing Street, formerly 12 Downing Street.” [http://en.wikipedia.org/wiki/Government\\_Chief\\_Whip](http://en.wikipedia.org/wiki/Government_Chief_Whip). 02.02.2006

<sup>101</sup> Heath 1998:179

<sup>102</sup> Ibid: 179

<sup>103</sup> Max Beloff i Morgan 1988: 29

<sup>104</sup> Lamb 1995: 1

<sup>105</sup> Horne 1989: 159

<sup>106</sup> Tim Bligh (1959-) tok over etter Freddie Bishop (1956-1959) som ”head of the Private Secretaries”

<sup>107</sup> Philip de Zulueta var Macmillans Private Secretary med ansvar for utenrikspolitikk. Lamb 1995: 43. Macmillan skriver at han ”was a tower of strength and remained with me throughout.” Macmillan 1971: 192

played important roles in deciding government policy.”<sup>108</sup> Men også Sir Norman Brook<sup>109</sup> hadde en svært sentral posisjon som Secretary to the Cabinet<sup>110</sup>. Som personal adviser<sup>111</sup> skriver Macmillan at Brook ”... always was ready with advice when called on.”<sup>112</sup> Men Macmillan brukte også personer i regjeringen som sparring-partnere og rådgivere. Dette viser at Macmillan, til tross for beskrivelsen som en egenrådig leder, også brukte sine medarbeidere aktivt. Derved ble mange personer involvert i beslutningsprosessene. Således kan Macmillans behov for kontroll ha blitt balansert ved utstrakt bruk av rådgivere, og beslutninger ble ikke kun tatt av ham alene, men i dialog med et slags kollegium bestående av personer både i og utenfor regjeringen. Det kan allikevel være et poeng at måten Macmillan brukte sine medarbeidere på gjorde at mindre ble overlatt til den enkelte statsråd og at mange beslutninger ble tatt av Macmillan selv.

Heath fokuserer også på Macmillan som en engasjert person med evne til å trekke andre med seg i sitt engasjement. Slik ble blant annet Heath selv overtalt sommeren 1960 til å forlate stillingen i the Ministry of Labour, for å ta stillingen som Lord Privy Seal i the Foreign Office.<sup>113</sup> I juli 1960 foretok Macmillan flere endringer etter at regjeringen hadde mottatt the Lee Report. Rapporten anbefalte Storbritannia å søke medlemskap i EEC med begrunnelse i landets økonomiske situasjon.<sup>114</sup> Heath hevder at Macmillan i denne regjeringsendringen satte alle pro-europeere i stillinger som var viktige for fremtidige forhandlinger med EEC.<sup>115</sup> Men Reginald Maudling,<sup>116</sup> som på slutten av 50-tallet uttrykte klar skepsis til EEC-medlemskap og på dette tidspunktet fryktet at Storbritannia skulle starte forhandlinger med EEC, ble valgt til Secretary of State for the Colonies.<sup>117</sup> Det var ikke åpenbart hvorfor Macmillan gjorde det. Kanskje tenkte han at Maudling i denne posisjonen var en garantist for de skeptiske velgerne, det ville i tilfelle være ganske uforsiktig fordi det kunne gå begge veier. I denne posisjonen måtte Maudling holde tilbake egen tvil og dermed kunne det være en måte å kneble ham på. Han måtte derved forsvare regjeringens ønsker om deltagelse i europeisk samarbeid. Rab Butler som både av Sampson<sup>118</sup> og

---

<sup>108</sup> Lamb 1995: 1

<sup>109</sup> Sir Norman Brooks stilling var viktig blant annet som koordinator og god venn av Macmillan. Macmillan 1971: 193

<sup>110</sup> Horne 1989: 159

<sup>111</sup> Sampson 1967: 173

<sup>112</sup> Macmillan 1971: 192

<sup>113</sup> Heath 1998: 200

<sup>114</sup> Lamb 1995: 138

<sup>115</sup> Heath 1989: 199

<sup>116</sup> Reginald Maudling var Secretary of State for the Colonies i perioden oktober 1961 til juli 1962 i Maudling 1978: 89

<sup>117</sup> Lamb 1995: 138

<sup>118</sup> Sampson 1968: 212

Horne<sup>119</sup> betegnes som skeptiker, men som Lamb hevder var ”lukewarm”<sup>120</sup> tilhenger, fikk beholde stillingen som Home Secretary<sup>121</sup>. Men i oktober 1961 ble Butler satt til blant annet å lede ”... the cabinet committee dealing with the negotiations,...”. Han var i tillegg blitt en nær alliert og en god samarbeidspartner for Macmillan. Og på the Conservative Party Conference i oktober 1962<sup>122</sup> ble Butler satt til å holde et viktig innlegg for medlemskap i europeisk samarbeid. Dette var en partikonferanse med høy temperatur, der det blant kom forslag fra tidligere konservative ministre om ”anti-Common Market amendment” som det måtte stemmes over. Macmillan hevder at det var takket være Butler og Heaths innlegg på konferansen at forslaget ble nedstemt<sup>123</sup>. Rab Butler blir av Horne beskrevet som ”... creditably, incredibly loyal.”<sup>124</sup> Macmillan kan derved ha lagt en god strategi for fremtidig samarbeid med Europa.

Macmillan valgte Sandys til leder i the Commonwealth Relations Office i 1960. Lamb beskriver Sandys som en overbevist europeer<sup>125</sup>. Men som vi skal se var Sandys misfornøyd da forhandlingsresultatene med EEC ble lagt frem i august 1962 uten at det av den grunn kan sies at han hadde skiftet side. Christopher Soames var beskrevet som “... another discreet pro-Common Marketeer, was at the Ministry of Agriculture, to pacify the farmers.”<sup>126</sup> Sampson kommenterer endringene sommeren 1960 slik; “To a remarkable extent, the anti-marketeers, who two years ago seemed insuperable, were subdued.”<sup>127</sup> Hvis dette er riktig ser vi at Macmillan utfordret noen statsråder ved å sette dem i posisjoner der de måtte forsvare regjeringens politikk på tvers av egen overbevisning, på den annen side sørget han for at de viktigste posisjonene ble besatt av ledere som gikk inn for EEC-medlemskap. Således fikk Macmillan i 1960 en bredt sammensatt regjering som ivaretok hensynet til velgere på begge sider.

Kommentaren på personene er interessante å se i forholdt til Macmillans egen beskrivelse etter regjeringsendringene i juli 1962. Macmillan beskriver her både Soames og Sandys som “... keen ‘Europeans’”<sup>128</sup>. Også Heath hevder at Soames var tilhenger av britisk medlemskap i EEC

---

<sup>119</sup> Horne 1989: 353

<sup>120</sup> Lamb 1995: 158

<sup>121</sup> Home Secretary er innenriksminister og justisminister. Kunnskapsforlagets Engelsk ordbok. 1996

<sup>122</sup> Lamb 1995: 179

<sup>123</sup> Macmillan 1973: 140

<sup>124</sup> Horne 1989: 79

<sup>125</sup> Lamb 1995: 138

<sup>126</sup> Sampson 1968: 212

<sup>127</sup> Ibid: 212

<sup>128</sup> Macmillan 1973: 28 (sic)

da han ble Minister of Agriculture i 1960, men at hans problem var at han ble sterkt motarbeidet i eget departement<sup>129</sup>.

Regjeringsendringene sommeren 1962 har blitt omtalt som "the Night of the Long Knives"<sup>130</sup>. Heath hevder at det hang sammen med at endringen medførte at en tredel av regjeringen ble skiftet ut<sup>131</sup> og at det var lite informasjon i forkant. Harold Macmillan ønsket å omfordele sine senior ministre og revitalisere partiets posisjon i Storbritannia samtidig som han ønsket å styrke sin egen posisjon. Endringen kom som en overraskelse både på partiet og for omverden og skapte sterke negative følelser,<sup>132</sup> skriver Heath. Macmillan hevder på sin side at årsaken til endringene var den pressede økonomiske situasjonen landet var i og at Selwyn Lloyd, Chancellor of the Exchequer hadde mistet grepet og knapt fungerte i viktige situasjoner.<sup>133</sup> Macmillan hevder at det var lekkasjer til pressen og hensyn til partikonferansen som førte til at endringene ble gjennomført raskere enn ønsket. Men han erkjente i ettertid at regjeringsendringen på dette tidspunkt ble for omfattende. Han skulle antagelig kun ha skiftet ut Selwyn Lloyd og ventet med de øvrige endringene til etter samveldekonferansen<sup>134</sup>, hevdet han.

Beslutningen om å delta i det europeiske samarbeid ble gjort i samarbeid med sentrale rådgivere i regjeringen i tillegg til at det var en viss støtte fra president Kennedy i USA. Macmillan fryktet at det konservative partiet skulle bringe Storbritannia inn i isolasjon på grunn av ambivalens både til Europa og USA. Macmillan var selv en pro-europeer. I 1957, da han ble statsminister, var det få som tilkjennega en positiv holdning til europeisk samarbeid. Både Labour med Hugh Gaitskell i spissen og store deler av pressen ledet av The Economist var motstandere. De fleste konservative politikere var også skeptiske. Men en avis hadde allerede på dette tidspunkt tatt stilling for britisk deltakelse i europeisk samarbeid, det var Daily Mirror.<sup>135</sup> Synspunktene i regjeringen endret seg imidlertid i løpet av de nærmeste årene.

Det er allikevel grunn til å stille spørsmålstegn ved Macmillans evne til å vurdere hvor realistisk EEC-medlemskap var. Det var mange fronter som skapte diskusjoner. Uenighet i

---

<sup>129</sup> Heath 1998: 212

<sup>130</sup> Ibid: 245

<sup>131</sup> Lamb 1995: 10

<sup>132</sup> Heath 1998: 245

<sup>133</sup> Macmillan 1973: 91

<sup>134</sup> Ibid: 93

<sup>135</sup> Horne 1989: 35

regjeringen og partiet valgte Macmillan å omgå i følge Beloff. Noe som antagelig førte til mer motstand. I Underhuset var Labour klart motstander av europeisk samarbeid og Macmillan feilet i følge Horne ved ikke engang å forsøke å samarbeide med Gaitskell om EEC<sup>136</sup>. Derved mistet han en mulighet til å få opposisjonen til å spille på lag, selv om det antagelig ville ha vært vanskelig. Bøndene som fryktet det verste for britisk jordbruk ved et eventuelt britisk medlemskap, hadde som vi så sine allierte langt inn i landbruksdepartementet og endelig var flertallet i befolkningen ikke for et medlemskap<sup>137</sup>. I tillegg ville et medlemskap få alvorlige konsekvenser for Samveldet, spesielt for the Old Commonwealth, viste forhandlingene. I det nyetablert EFTA-samarbeidet var det også delte meninger, selv om Danmark og Norge også vurderte å søke. Til slutt var de Gaulle skeptisk til å få britene inn i det europeiske felleskap. Med bakgrunn i Beloffs utsagn, kan mangel på drøftelser i parti og regjering samt med opposisjonen sammen med manglende plenumsdrøftelser med Samveldet ha bidratt til å gjøre Storbritannia sårbar. Dette kan også ha vært viktige faktorer som førte til at det var lettere avvise den britiske søknaden.

Det var få allianser å spille på da Macmillan først valgte å sette samarbeid med Europa i fokus. Han klarte blant annet aldri å endre det anstrengte forholdet til de Gaulle. Hans forsøk på å smøre samarbeidet ved å tilby atomsamarbeid strandet på USA, som ikke ønsket å dele denne typen informasjon med Frankrike. Således ble Macmillan avhengig av både USA og Frankrike for delta i det europeiske samarbeidet uten at noen av disse ville spille skikkelig på lag i prosessen. I følge Horne førte forhandlingsresultatene som ble oppnådd for the Old Commonwealth, da britene kom så langt, også til at nære støttespillere i det konservative partiet endret standpunkt til EEC-medlemskapet. I forhold til Samveldet førte også mangel på fellesdrøftelser frem til i 1962 til at Samveldekonferansen da ble en arena der mye uenighet fikk stort spillerom. Macmillan mente i ettertid at de offisielle referatene fra møtene fokuserte for mye på uenighet. I pressen ble det også fokuserte på misnøye og protester under konferansen. Og kommunikeet etter konferansen viste at det fortsatt var mange uløste spørsmål. På denne måten kan det se ut som Macmillan bidro til å svekke britenes posisjon i stedet for styrke forholdet til EEC. Sammen med krav om særlige vilkår for Samveldet og spesielle ordninger for britisk

---

<sup>136</sup> Ibid: 354

<sup>137</sup> Befolkningen i Storbritannia ble i motsetning til Norge aldri spurt om å samtykke i britisk medlemskap i EEC. Det var aldri noen folkeavstemning i Storbritannia.

landbruk kan dette ha bidratt ytterligere at de Gaulle ikke ønsket britene som medlem i EEC. Før den britiske regjeringen kom så langt som å søke, skjedde noe vi kan kalle et mellomspill. Dette var et siste forsøk på å etablere samarbeid mellom EEC og de øvrige landene i Vest-Europa.

## **EFTA**

EFTA er beskrevet som Macmillans siste forsøk på å brobygging i Vest-Europa. Det formuleres slik i et dokument utarbeidet av Foreign Office, Board of Trade og CRO i mai 1961; "... we took a leading part in the establishment of EFTA partly to save face and partly to build a bridge which never materialised..."<sup>138</sup>. Storbritannia definerte seg altså som ledende nasjon i etableringen av EFTA. Men britene var verken alene om initiativet eller i ønske om å være brobygger når det gjaldt FTA og EFTA. Også Danmark ønsket å bygge bro mellom EEC og de øvrige landene i det tidligere OEEC. Danmarks ønske om samarbeid bunnet i frykt for konkurrerende handelsblokker i Europa fordi Danmark hadde utstrakt handel både med EEC og land utenfor dette samarbeidet. For alliansefrie<sup>139</sup> land som Sverige og Sveits var EFTA-samarbeidet viktig i seg selv og var mulig fordi landene oppfattet EFTA som nøytral, i motsetning til EEC som ikke ble oppfattet slik.<sup>140</sup> EFTA var også en organisasjon mer løsere oppbygning og derved ikke ansett som en økonomisk blokk tilsvarende EEC. Ikke minst var det også et sentralt poeng for Øst-Europa og Sovjetunionen at Vest-Tyskland ikke deltok i EFTA, Vest-Tyskland ble fortsatt ansett som en trussel.

Det var to viktige forskjeller mellom EFTA og EEC. EEC hadde felles ytre tollmur og organisasjonen ble styrt av et overnasjonalt organ, Europakommisjonen. I EFTA bevarte landene sine individuelle tollgrenser. Samarbeidet ble styrt av Ministerrådet som ikke hadde en overnasjonal funksjon. For Storbritannia var den varierende tollgrensen blant annet viktig med tanke på Samveldet. Avtalen i EFTA var knyttet til industrivarer, mens fisk og landbruk ble holdt utenfor. Når det gjaldt landbruksvarer, hadde Danmark og Storbritannia motstridende interesser. Storbritannia importerte billige landbruksvarer fra Samveldet, mens Danmark hadde ønsket at jordbruksvarer ble inkludert i avtalen. Når det gjaldt landbruk var Storbritannia og Norge enige.

---

<sup>138</sup> PRO, T 236/6321 Economic Relations with Europe: Publicity, H.M. Treasury 4<sup>th</sup> May 1961: 1

<sup>139</sup> Milward bruker betegnelsen "neutral" om Sverige og Sveits. Folkerettslig henger nøytral sammen med en tilstand under krig, derfor vil det her være naturlig å bruke betegnelsen alliansefrie land som Sverige og Sveits

<sup>140</sup> Milward 2002: 308

Reginald Maudling<sup>141</sup> hadde en sentral posisjon i drøftingene av samarbeid i Europa i siste halvdel av 1950-tallet. Han hevder at det ikke var Storbritannia, men Norge og Sverige som tok initiativet til dannelsen av EFTA<sup>142</sup>. Spesielt hadde Sverige mye å hente på et marked for industrivarer, hevder han. Maudling hevder at det var to sentrale argumenter for etablering av en ny organisasjon. For det første var det nødvendig med frihandel for industrivarer i Storbritannia. For det andre var det nødvendig å mobilisere samlet styrke for å forhindre at "... the Community would enable Brussels to pick them off one by one."<sup>143</sup> En samlet gruppe ville stå sterkere mot et slikt press enn landene enkeltvis. Men det var sentralt at organisasjonen ikke bidro til å forsterke delingen av Vest-Europa, hevdet Maudling<sup>144</sup>

Den svenske historikeren Mikael af Malmberg hevder at det var Sveits som hadde hatt ideen til et frihandelsområde. Han begrunnet det med at Sveits fryktet at landet ble "... innestängda som en liten enklav omsluten av EECs tollmur..."<sup>145</sup>. Denne oppfatningen kan ha blitt forsterket av at Sveits verken deltok i internasjonalt eller regionalt samarbeid ut over OEEC. Malmberg mener fremtiden var uviss for OEEC etter utviklingen med FTA.<sup>146</sup>

Også Danmark uttrykte bekymring for OEECs fremtid. OEEC-delegat Eyvind Bartels<sup>147</sup> fryktet etter sammenbruddet i FTA-forhandlingene at OEEC, som hadde dannet grunnlaget for FTA "... ville "fade away i løbet af de kommende år" "<sup>148</sup>. De danske historikerne Torstein B. Olesen og Poul Villaume, hevder at det var Sveits sammen med Sverige som var sentrale aktører i etableringen av EFTA. Sveits og Sverige hadde "... gjort sig til talsmænd for at en række af de øvrige OEEC-lande, de såkaldte "Seks ikke-Seks" ... skulle indlede et tættere økonomisk samarbejde, hvis FTA-planerne forliste"<sup>149</sup>. Danskene var, som vi så, i et vanskelig dilemma. Landet fryktet konkurrerende handelsblokker, men hadde også behov for å etablere et alternativ etter at FTA ikke lyktes. Ytterligere et poeng var at både Danmark og Storbritannia ønsket å

---

<sup>141</sup> Fra september 1957 - oktober 1959 var Reginald Maudling "...into the Cabinet ...where he acted more as a Minister without Portfolio: he had specific responsibility for chairing the talks to persuade the six members of the European Economic Community to join free-trade area with Britain." [http://en.wikipedia.org/wiki/Reginald\\_Maudling](http://en.wikipedia.org/wiki/Reginald_Maudling) 23.6.2006

<sup>142</sup> Reginald Maudling 1978, *Memoirs*. London, Sidgwick and Jackson Ltd.: 74

<sup>143</sup> Ibid: 74

<sup>144</sup> Maudling 1978: 74

<sup>145</sup> Mikael af Malmberg 1995, *Den Ståndaktiga Nationalstaten*. Sverige och den västeuropeiska integrationen 1945-1959, Mamö, Lund University Press: 342

<sup>146</sup> Malmberg 1995: 342

<sup>147</sup> Eyvind Bartels var dansk diplomat

<sup>148</sup> Thorstein Borring Olesen og Poul Villaume 2005, *Dansk Udenrigspolitik Historie. I blokopdelings tegn, 1945-1972*,

København: Gyldendal Leksikon: 424

<sup>149</sup> Ibid: 424



bygge bro mellom EEC og resten av OEEC.<sup>150</sup> Således var regjeringene både i Storbritannia og Danmark opptatt av at konkurranse og samarbeid måtte gå hånd i hånd, slik at etableringene av et frihandelsområde ved siden av EEC ikke ytterligere forsterket motsetninger i Europa. Sveits opplevde seg innestengt og trengte samarbeidspartnere, alliansefrie eller ikke. Men også Sverige ønsket et marked for omsetting av industrivarer. Således var det flere sentrale behov og ønsker som ble forent i ved dannelsen av EFTA.

Drøftelser og sonderinger for samarbeid over landegrensene hadde pågått i lang tid og flere alternativer hadde blitt vurdert av de ulike nasjonene. I Storbritannia hadde i følge Robert J. Lieber,<sup>151</sup> britisk industri vist sterk interesse i etablering av frihandelsområde etter at etableringen FTA hadde mislyktes høsten 1958. Også britisk presse argumenterte sterkt for at Storbritannia måtte fortsette arbeidet for europeisk frihandel.

I Norden hadde politikerne drøftet muligheter for etablering av en tollunion uten at noe endelig samarbeid var etablert.<sup>152</sup> Forslag til samarbeid gjennom Uniscan,<sup>153</sup> mellom Storbritannia og Skandinavia hadde blitt vurdert. Danmark hadde vurdert både FTA, EFTA og EEC som mulige løsning når det gjaldt økonomisk samarbeid.<sup>154</sup> I følge Malmberg deltok derfor danskene i EFTA-drøftelsene under tvil og de hadde stadig god kontakt med de seks<sup>155</sup>. Nordensamarbeid hadde også vært et alternativ for danskene. Fordi dansk landbrukseksport var delt mellom Vest-Tyskland og Storbritannia, kan man trygt si at danskene stod med ett ben i hver leir. Danske politikere tenkte at tilknytning til Europa skulle skje i to faser; på kort og på lang sikt. På kort sikt var sammenslutning med de nordiske landene og Storbritannia interessant. FTA hadde vært den foretrukne løsningen fordi dette samarbeidet bygget på OEEC-landenes

---

<sup>150</sup> Ibid: 424-426

<sup>151</sup> Robert J. Lieber (1970), *British Politics and European Unity*. London, University of California Press: 75

<sup>152</sup> Mulighetene for nordisk økonomisk samarbeid ble tatt opp av Norge. I 1956 lanserte britene forslaget om FTA som skulle omfatte alle medlemmene av OEEC. Parallelt med disse drøftingene var det også samtaler om en nordisk løsning. Drøftinger mellom OEEC-partene og Frankrike førte ikke frem og Frankrike brøt forhandlingene i 1958. Norge vurderte etter dette også å gå inn for et Nordisk samarbeid, alternativt å kombinere "... et nordisk fellesmarked med i et mer avgrenset frihandelsforbund – altså det senere EFTA-, en ren EFTA løsning eller assosiert medlemskap i EEC". I Knut Einar Eriksen og Helge Pharo 1997, *Norsk utenrikspolitikk historie*, Bind 5, Kald krig og internasjonalisering 1949-1965: 287-288

<sup>153</sup> Uniscan, den britisk-skandinaviske samarbeidskomiteen. "I utgangspunktet ... tenkt som alternativ til de organisasjonene som var under utvikling på kontinentet. ... i perioden 1949-1960 et forum for informasjons- og meningsutveksling, der den anglo-skandinaviske strategien innenfor OEEC ble diskutert. I motsetning til kontinentaleuropeiske sammenslutninger skulle organisasjonen ikke ha noe preg av blokkdannelse." Oppløst i 1960 i forbindelsen med etableringen av EFTA. Eriksen og Pharo 1997: 143. "Samarbeidet ble i overensstemmelse med de deltagende landes forkærlighet for minimalistisk og funksjonalistisk samarbeide aldri egentlig traktatfestet. (Voorhove, 1985, s. 154 ff.; Aunesluoma, 1998 s. 152 ff.) i Olesen og Villaume: 257-258

<sup>154</sup> Ibid: 422

<sup>155</sup> Malmberg 1995: 342

deltakelse. Danmark valgte allikevel å bli med i EFTA da det ble en realitet. På lengre sikt ønsket landet medlemskap i EEC.<sup>156</sup>

Sveits hadde sonderet ulike muligheter for å forhindre at landet havnet økonomisk på sidelinjen som vi så over. Også EEC hadde vært inne i bildet og tilbudt Sveits en spesialavtale som ble avvist.

I Norge var interessen for samarbeid med Europa langt mindre enn den var i Danmark. Historikerne Knut Einar Eriksen og Helge Pharo skriver i femte bind av ”*Norsk utenrikspolitikkshistorie*” at ”Regjeringen vurderte i denne fasen aldri norsk deltagelse i EEC”<sup>157</sup>. Det gjelder altså perioden frem til 1960. Drøftelser om eventuelt nordisk samarbeid hadde gått i flere faser, og startet allerede i 1947. Det kom aldri til en endelig konklusjon selv om hovedfokus i norsk politikk hadde ligget i forhold til Norden. Ønsket hadde vært en tollunion med frihandel for industrivarer og fisk. Et brukbart alternativ ville eventuelt Uniscan ha vært. Et slikt handelssamarbeidet ville i tilfelle kun dreie seg om industrivarer fordi Storbritannias bånd til Samveldet forhindret avtale om landbruk.<sup>158</sup> FTA hadde ikke fått umiddelbar tilslutning blant norske politikere, men ved sammenbruddet i 1958 hadde Norge endret standpunkt til ”entusiastisk oppslutning” skriver Eriksen og Pharo.<sup>159</sup> Norge var således på glid mot europeisk samarbeid. Men også Norge fryktet forpliktende overnasjonalt samarbeid. Dette hang sammen med at norsk landbruk var lite konkurransedyktig, så det måtte i tilfelle holdes utenfor. Norsk industri hadde vært et satsningsområde etter krigen og norsk fiskeindustri var svært viktig for Norge. Således måtte fisk inkluderes i en eventuell avtale mente norske politikere.<sup>160</sup> Det mest sentrale når den norske regjeringen vurderte internasjonalt økonomisk samarbeid, var å følge Storbritannia hevder Eriksen og Pharo. Norge og Storbritannia hadde sammenfallende interesser når det gjaldt landbruk. Heller ikke britene ønsket samarbeid om landbruk på grunn av Samveldet. Det faktum at samarbeidet ikke skulle styres av overnasjonale organ gjorde det lettere for Norge å akseptere et frihandelsområde som EFTA.<sup>161</sup> Således kan det se ut som Norge var for

---

<sup>156</sup> Olesen og Villaume 2005: 423

<sup>157</sup> Eriksen og Pharo 1997: 287

<sup>158</sup> Eriksen og Pharo 1997: 288 og 290

<sup>159</sup> Ibid: 291-293

<sup>160</sup> Ibid: 292

<sup>161</sup> Ibid: 2972

handelssamarbeid, men fryktet deler av forpliktelsene ved samarbeid og det var sentralt for Norge at landbruk ikke ble inkludert i avtalen.

I Sverige var handelsminister Gunnar Lange enig med sveitserne når det gjaldt etablering av frihandelsområdet og sammen med Østerrike og Storbritannia mente han samtidig at det ”... passade väl i hop med hans ambition att hålla i hop Norden.”<sup>162</sup> Industriförbundet i Sverige talte varmt for etablering av frihandel og i følge Malmberg var Sverige det land som hadde mest å vinne økonomisk og det var derfor logisk at både den svenske industrien og senere den svenske regjering viste størst interesse.<sup>163</sup> Dette viser at Malmberg mener at Sverige var det landet som hadde størst interesse i et frihandelssamarbeid ved siden av Sveits og støtter således opp under Olesen og Villaume som hevder at Sverige og Sveits var de landene som var de viktigste initiativtagerne og de mest aktive i etableringen av EFTA.

Frihandelsområdet EFTA var et faktum fra 4. januar 1960 med Storbritannia, Sverige, Sveits, Portugal, Norge, Danmark og Østerrike som medlemmer. Finland ble assosiert medlem fra 1961. At Finland også ble knyttet til EFTA var et viktig poeng blant andre for Danmark, men på grunn av hensynet til Sovjetunionen kunne ikke Finland bli fullt medlem.

Brobyggingsprosjektet mellom de to handelsblokkene ble det ikke noe av. Årsaken var at Frankrike med de Gaulle i spissen ikke ønsket et slikt samarbeid. Dette hadde Frankrike signalisert allerede i 1958 da de Gaulle avviste forsøket på å etablere frihandelsområdet FTA<sup>164</sup>. USA var uenig i dannelsen av det de mente var en ny handelsblokk i Europa, som vi skal se nedenfor. Amerikanerne hadde oppmuntret Macmillan til å delta i EEC, og hevdet at etableringen av EFTA bidro til å splitte Europa.<sup>165</sup> EFTA begrenset Macmillans muligheter til å inngå samarbeid med EEC, ble det også hevdet fra amerikanerne.<sup>166</sup> Milward gir uttrykk for at EFTA aldri ble et godt alternativ til EEC, fordi organisasjonen dekket et for lite marked og fordi politisk uenighet landene i mellom bidro til at EFTA ble sett som mindre enhetlig enn EEC. Derfor kunne ikke EFTA bidra til å gi Storbritannia det økonomiske løftet i eksport som landet sårt trengte, og kort etter etableringen av EFTA endret den britiske regjering fokus. Allerede høsten 1960

---

<sup>162</sup> Malmberg 1995: 342

<sup>163</sup> Ibid: 342-343

<sup>164</sup> FTA = Free Trade Association, frihandelssamarbeid mellom medlemmene av OEEC

<sup>165</sup> Milward 2002: 316

<sup>166</sup> Lamb 1995: 128

begynte Macmillan sonderinger mot britisk deltakelse i EEC. Fordi EFTA nå var en realitet, hadde britene fått enda en gruppe land å ta hensyn. Samarbeidet med EFTA var allikevel av en helt annen art enn samarbeidet med Samveldet og forpliktelsene var heller ikke de samme.

Sverige og Sveits var blant landene som mest tydelig uttrykte sin skepsis til britenes nyorientering. De fryktet det kunne underminere den nyetablerte organisasjonen. Dette skyldtes kanskje at Sverige og Sveits også var de sterkeste motstandere av EEC på grunn av sin alliansefrihet. Regjeringene i Norge og Danmark var mindre skeptiske fordi disse landene også vurderte medlemskap i EEC.<sup>167</sup>

Storbritannia fikk altså en viktig oppgave med å formidle informasjon om drøftelsene mellom EEC og Storbritannia både til Samveldet og til EFTA. Britene ønsket initialt at informasjon til EFTA skulle formidles på uformelle møter der forhandlingene foregikk, nemlig i Brussel. Der foreslo de å opprette et mindre EFTA-sekretariat på to til fire medlemmer hvis oppgave skulle være å utforme notater og sørge for at både EFTA-delegasjoner i Brussel og de permanente delegasjonene i Genève fikk god informasjon. Dette mente britene både ville sikre at informasjonen kom til de rette personer, og at det muliggjorde felles drøftelser.<sup>168</sup> Britene ønsket altså at informasjonen skulle formidles fortløpende i stedet for at de skulle skrive referater som skulle sendes til Ministermøtet som kun møttes hver tredje eller fjerde måned. Sveits mislikte dette forslaget. I et brev til Gallagher i Foreign Office fra Baker i EFTA-delegasjonen refererer han til en samtale med en ”Swiss Deputy” 11. januar 1962. Sveitserne mente at dersom Genève skulle erstattes av Brussel som sentrum for koordinering av informasjon, fryktet de at interessen fra ”certain Governments in the institution of EFTA might tend to diminish.”<sup>169</sup> Baker refererer at Sveits fryktet at ordningen kunne medføre at Genève på denne måten kunne miste sin funksjon som sentrum for planlegging og koordinering av informasjon om forhandlingene.

Britene hevdet at når de enkelte landene skulle vurdere situasjonen kunne dette kun skje i de enkelte lands hovedsteder der landenes regjeringer fikk oversikten og kunne beslutte hva som

---

<sup>167</sup> Milward 2002: 347

<sup>168</sup> PRO, FO 371/158209 Exchange of information about information's with the European Economic Community, Note by the Secretary-General, 13<sup>th</sup> November 1961: 2

<sup>169</sup> PRO, FO 371/164698 Brev til F.G.K. Gallagher, European Economic Organisations Department, Foreign Office fra G. Baker, United Kingdom Delegation, European Free Trade Association, Geneva, 11<sup>th</sup> January 1962: 1

skulle drøftes med de øvrige EFTA-medlemmene.”<sup>170</sup> Dette betydde at Storbritannia mente det ikke ville bli tatt beslutninger verken i Brussel eller i Genève, men at hver enkelt regjering tok beslutninger i eget hjemland på grunnlag av informasjonen landene fikk. Om informasjonen ble gitt i Brussel eller i Genève var derved underordnet, mente britene. Dersom informasjon skulle sentraliseres i Genève måtte det skrives referat som ville være en ekstra oppgave i tillegg til at man ville miste tid, hevdet de. Gallagher mente det var viktig for britene å opprettholde et godt EFTA-samarbeid samtidig som utveksling av synspunkter ville gi britene tilbakemeldinger fra EFTA-partene. Derfor slo han kontra og foreslo at informasjon både skulle formidles via Brussel og til Genève. Han foreslo i tillegg at en britisk representant, Roddie Barclay<sup>171</sup>, skulle besøke Genève for å gi informasjon om hvordan forhandlingene utviklet seg.<sup>172</sup> Gallagher gikk altså til slutt inn for en både og løsning fordi han mente samhold og samarbeid var viktig.

Dette kan tyde på at EFTA fikk svært god oppdatering om utviklingen i drøftelsene mellom EEC og Storbritannia. Det var imidlertid flere utfordringer når det gjaldt informasjon. Når det gjaldt Samveldet hadde for det første flere land som ønsket å delta, blitt avvist i dette ønsket. Det samme gjaldt for EFTA-landene. Men britene la opp til at EFTA skulle få, gjennom de uformelle møtene, fortløpende informasjon om drøftelsene. Noen slik ordning for Samveldet har jeg ikke funnet i dokumentene jeg har gjennomgått. Det var allikevel slik at CRO i London hadde løpende kontakt med forhandlerne i Brussel og at CRO fortløpende informerte the High Commissioners<sup>173</sup> stasjonert i de ulike landene i Samveldet. Dette var et godt utviklet informasjonsnettverk der partene hadde lang erfaring. Således er det mulig at ordningen med et eget sekretariat ga EFTA en mulighet til informasjon Samveldet ikke fikk. Men det er også viktig å legge til at dette hadde sammenheng med geografisk beliggenhet.

Samveldets ønske om tilstedeværelse i Brussel hadde ikke vært uproblematisk for britene. Milward tar opp at Australia og Storbritannia hadde en diskusjon om hvorvidt Australia skulle delta i Brussel. Heath var urolig for tilsvarende krav fra andre samveldeland og fryktet det kunne medføre at Frankrike ville få ytterligere påskudd til å hale ut forhandlingsprosessen. Når det i

---

<sup>170</sup> Ibid: 1

<sup>171</sup> Sir Roderick Barclay var ansatt i Foreign Office. Lamb 1995: 113

<sup>172</sup> PRO, FO 371/164698 Letter to Baker from Gallagher 17<sup>th</sup> January 1962

<sup>173</sup> In the Commonwealth of Nations, a High Commissioner is the senior diplomat (generally ranking as Ambassador, above an Envoy) in charge of the mission of one Commonwealth Government to another. [http://en.wikipedia.org/wiki/High\\_Commissioner](http://en.wikipedia.org/wiki/High_Commissioner) 30.6.2006

tillegg var flere samveldeland som var lite vennligsinnet til fellesskapet, fryktet Heath at dette ville virke negativt for Storbritannia vis a vis EEC.<sup>174</sup> Men det er viktig å legge til at Samveldet sendte representanter til Brussel fra tid til annen uten at de derved deltok i forhandlingene.

Dermed ble det forskjeller på Samveldet og EFTA, når det gjaldt informasjon og tilstedeværelse for EFTA og Samveldet. Dette hang både sammen med geografi og interesser. Det kan se ut som Samveldet fikk mindre oppfølging enn EFTA gjorde. Den innledende møtevirksomheten som fant sted på møtene med Samveldet sommeren 1961 ble ikke fulgt opp av tilsvarende møter senere. Felles drøftelser om Storbritannias EEC-tilnærming ble først tema på samveldekonferansen i september 1962, nærmere to år etter at britene startet sine sonderinger.

## USA

USA ønsket at Storbritannia skulle delta i samarbeidet i Vest-Europa, både under utviklingen av Kull- og Stålfellesskapet og senere. Historikerne David Gowland og Arthur Turner hevder britenes oppfatning av "the special relationship" med USA bidro til at de ikke deltok i det overnasjonale europeiske samarbeid frem til 1961. Britiske regjeringer definerte en egen rolle for Storbritannia, nemlig at britene skulle fungere som bro eller bindeledd mellom USA og Vest-Europa. Videre hevder Gowland og Turner at Britenes vektlegging av å opprettholde en nær relasjon til USA til slutt bidro til den første britiske søknaden til EEC, men også til at den feilet.<sup>175</sup> Relasjonen mellom USA og Storbritannia var ikke på noen måte var likeverdig i årene etter krigen, britene trengte, på lik linje med andre europeiske land, økonomisk støtte gjennom ERP. Amerikanerne hadde kommet ut av krigen som verdens sterkeste økonomiske og militære makt.

Utviklingen i Vest-Europa i siste halvdel av 1950-tallet vakte uro hos amerikanske ledere. Britenes forslag til etableringen av FTA et frihandelsområde i Vest-Europa som ble startet i 1956, var det første. Deretter ble EFTA etablert i 1959. Dette resulterte i at Vest-Europa i amerikanske øyne fikk en ny handelsblokk, dette mente de svekket samarbeidet i Europa. Macmillan ønsket at det skulle bygges bro mellom EFTA og EEC og at dette skulle gi EFTA-landene assosiert

---

<sup>174</sup> Milward 2002: 368

<sup>175</sup> David Gowland and Arthur Turner (eds.) (2000), *Britain and European Integration 1945-1998. A documentary History*, London, Routledge: 37

tilknytning<sup>176</sup> til EEC. Heller ikke dette prosjektet hadde amerikanerne tro på. Macmillans motiv for deltakelse i EFTA var som et alternativ og en motvekt mot EEC. President Kennedy ga uttrykk for at han ønsket Europa som en samlet økonomisk og politisk enhet til tross for at det ville medføre fortsatt diskriminering av USA i handelen med Europa.

Lord Privy Seal, Edward Heath, hadde i mars 1961 et møte med den amerikanske viseutenriksminister George Ball<sup>177</sup> i London. Dette var rett før Macmillan skulle reise til USA. I dette møtet presiserte Ball at assosiasjon mellom medlemmene i EFTA og EEC ikke ville bidra tilstrekkelig til politisk sikkerhet i Europa. USA mislikte enhver løsning som svekket politisk samhörighet mellom de seks. Det hadde også vært årsaken til at landet gikk i mot forslaget om FTA da det ble lansert i 1956.<sup>178</sup> USA la betydelig press på Storbritannia om bli medlem av EEC og ikke videreføre frihandelsmodellen som USA oppfattet som et blindspor og altså en svekkelse av EEC. Ball presiserte dessuten at det var viktig at britene signerte Romatraktaten, men at de kunne be om forbehold for Samveldet og britisk landbrukspolitik. Når det gjaldt CAP<sup>179</sup>, den felles landbrukspolitikken i EEC, ga USA uttrykk for at intet måtte hindre utviklingen av denne.<sup>180</sup> Avslutningsvis ga Ball uttrykk for at dersom britene ikke ba om for store fritak var han sikker på at den franske regjering ikke ville gå i mot britisk deltakelse.<sup>181</sup> Vi ser her tydelig at Ball på den ene siden mente britene skulle delta i EEC og be om reservasjoner for Samveldet og landbruk, men på den annen side ikke be om for store unntak fra Romatraktaten. Verken Ball eller andre så på dette tidspunkt hvor vanskelig det skulle bli å overtale Frankrike til å innlemme Storbritannia EEC.

Da Macmillan kom til USA var president Kennedy mer tvilende enn Ball når det gjaldt president de Gaulle. Kennedy var muligens noe mer realistisk, men heller ikke han forutså hvor vanskelig det skulle bli å få til en avtale, mellom Storbritannia og EEC, så lenge de Gaulle satt ved makten i Frankrike. Kennedy støttet Macmillan i hans ønske om bli medlem av EEC, men mente Storbritannia fullt ut måtte akseptere de politiske og institusjonelle forpliktelsene i

---

<sup>176</sup> Assosiert medlemskap gjaldt ikke de nøytrale EFTA-landene Sverige og Sveits, i tillegg måtte det settes opp en spesiell avtale for Finland som selv kun var assosiert til EFTA

<sup>177</sup> George Ball var Undersecretary of State i USA, med prinsipalt ansvar for Europa. Han var en ivrig tilhenger av EEC og arbeidet aktivt for britisk deltagelse i dette samarbeidet.

<sup>178</sup> PRO, PREM 11/3554 Telegram from Foreign Office to Washington, Six/Seven Relation, 30<sup>th</sup> March 1961: 1-2

<sup>179</sup> CAP = Common Agricultural Policy, den felles landbrukspolitikken i EEC

<sup>180</sup> Ibid: 2

<sup>181</sup> Ibid: 2

Romatraktatene.<sup>182</sup> Milward skriver videre at USA var villig til å overse Storbritannias motvilje mot å akseptere felles ytre tollgrense<sup>183</sup>. Men det var ikke USA som var utfordringen for Storbritannia, det spilte liten rolle hva USA var villig til å akseptere. For USA var det primære mål et politisk forent Vest-Europa, skriver Milward<sup>184</sup>. Storbritannias forbehold om felles ytre toll måtte finne sin løsning i forhold til EEC. Det var usikkert om de seks kunne akseptere et britisk forbehold, og enda vanskeligere var det å vite hva de Gaulle kunne akseptere når det gjaldt britisk forbehold. I dette perspektivet viste det seg at verken USA eller Storbritannia var særlig realistiske.

Både Kennedy og Macmillan hadde politiske motiv for vesteuropeisk samhold, begge fryktet utbredelsen av kommunismen. I memorandumet fra møtet formuleres det slik;

1. In recent years the Communists have been gaining ground at the expense of the West. In nuclear power and means of its delivery they have got on terms with us. They are turning the flank of our military alliances by economic penetration and political subversion – in Africa and South America, as well as in Asia and the Middle East.<sup>185</sup>

Kennedy og Macmillan vurderte også ulike samarbeidsformer som kunne inkludere Frankrike og med tanke på å ”smøre” de Gaulle i forhold til britisk deltakelse i EEC.<sup>186</sup> I følge Milward hadde Macmillan håpet at en politisk løsning overfor Frankrike i form av en ”Anglo-French nuclear deal” ville gi britene inngangsbillett til Europa. Dette var en av årsakene til at han ønsket drøftelser med president Kennedy i april 1961.<sup>187</sup> USA og Storbritannia var enige om målet, men la ulike forutsetninger til grunn for at britene skulle bli medlem i EEC. Politisk handlet det om at europeisk enhet ville styrke kontinentet mot utbredelse av kommunismen, her var Storbritannia og USA enige. Storbritannia hadde i tillegg økonomiske mål. I korthet handlet det om å få kontroll på den britiske handelsbalansen og stimulere økonomien. Macmillan mente at han måtte benytte politiske virkemidler for å lykkes i forhandlingene med EEC. Her var president de Gaulle var den største hindringen. Macmillan mente at fordi britene på det

---

<sup>182</sup> FRUS 1961-1963, vol XIII, no. 3 Discussions with Prime Minister Macmillan, 12 April 1962 i Milward 2002: 342

<sup>183</sup> Milward 2002: 342

<sup>184</sup> Ibid: 342

<sup>185</sup> PRO, PREM 11/3311 Memorandum by Norman Brook from the talks between President John F. Kennedy and Prime Minister Harold Macmillan, 24<sup>th</sup> April 1961 (133): 1

<sup>186</sup> Ibid: 3

<sup>187</sup> Milward 2002: 338



kjernefysiske område hadde et fortrinn fremfor Frankrike, kunne britene tilby franskmennene assistanse på dette området. Problemet var imidlertid at USA, som hadde vært sterk bidragsyter til britenes atomopprustning, var i mot en slik avtale. Dette var blant annet nedfelt i de såkalte Bermuda talks<sup>188</sup>. USA hadde politiske motiv for sin manglende interesse for å yte Frankrike bistand i atomspørsmål. Kennedy ønsket verken trekantsamarbeid mellom USA, Storbritannia og Frankrike eller samarbeid mellom Storbritannia og Frankrike alene. Han fryktet hjelp til utvikling av atomvåpen i Frankrike blant annet ville svekke NATOs betydning i Europa. I tillegg var amerikanerne usikre på hvilke holdninger dette kunne skape i Vest-Tyskland, som var pålagt betydelige forsvarsmessige begrensinger. I stedet foreslo Kennedy at Macmillan skulle "... consider committing U.K. Strategic Nuclear Forces in the UK to NATO"<sup>189</sup> det vil si at USA ønsket kjernefysisk samarbeid med Storbritannia i regi av NATO. Dette var ikke interessant for britene, fordi de var "... very doubtful about "committing" strategic nuclear forces "to NATO command" or giving SACEUR<sup>190</sup> a strategic nuclear force on his own"<sup>191</sup>. Britene var altså i mot at NATO-styrkene skulle disponere atomvåpen, men de ønsket å bidra til at Frankrike fikk utvikle sitt eget program. Dette var et paradoks. På den ene siden ønsket britene altså ikke at NATO skulle disponere atomvåpen, men på den annen side fryktet de ikke for at Frankrike skulle disponere det. Her var Storbritannia og USA helt uenige. Amerikanernes frykt for at franskmennene skulle utvikle atomvåpen og konsekvensen i forhold til Tyskland var ikke en frykt britene delte. Britenes fokus var rettet mot at franskmennene ville bli den sterkeste og vanskeligste motparten i forhandlinger om britisk medlemskap i EEC, og atomvåpen var nøkkelen i dette politiske spillet, mente Macmillan. Samarbeidet ble da heller ikke noe av, fordi Kennedy avviste det, som vi så over.

USA ønsket at Storbritannia skulle gå inn for fullt medlemskap i EEC og ikke bare tiltre som assosiert medlem. Mens Macmillans ønske var assosiert medlemskap for alle EFTA-landene, som vi så ovenfor. Årsaken til at USA ønsket at Storbritannia måtte velge fullt medlemskap i EEC, mener Milward, hang sammen med at amerikanerne tiltenkte britene rollen som "... the

---

<sup>188</sup> Bermuda agreement / talks March 1957. Avtale om at Storbritannia fikk støtte til utvikling av eget atomprogram, men at de ikke skulle støtte Frankrike i utviklingen av eget atomprogram. Revidering og liberalisering gjennom Anglo-American Nuclear Agreement of July 1958 and in May 1959, førte ikke til liberalisering i forhold til britisk bistand til Frankrikes atomprogram. Ibid: 328

<sup>189</sup> PRO, PREM 11/3311 Telegram from Harold Macmillan to John F. Kennedy, May 1961: 2

<sup>190</sup> SACEUR = Supreme Allied Commander in Europe

<sup>191</sup> PRO, PREM 11/3311 Telegram from Harold Macmillan to John F. Kennedy, May 1961: 2

dominant” medlem av EEC, Storbritannia skulle være en motvekt til det USA nå oppfattet som en ”upålitelig” fransk regjering. Dette krevde at Storbritannia ble fullt medlem.<sup>192</sup> USA hadde altså tre klare politiske mål med britisk deltakelse i europeisk samarbeid. Det ene var å styrke europeisk samhold mot kommunismens utbredelse, det andre bestod i ytterligere å forsterke Vest-Tysklands tilknytning til det vestlige samarbeid noe de mente et britisk medlemskap i EEC ville bidra til. Britisk posisjon internasjonalt var, til tross for økonomiske problemer, fortsatt sterk. Det tredje var å få en motvekt til Frankrike. USA hadde erfart hvor komplisert samarbeidet med Frankrike var i det atlantiske samarbeidet i NATO. Amerikanerne mente at Storbritannia i EEC kunne bidra til at Frankrike ble mindre dominerende. Det går også frem av Milwards tekst at USA ikke stilte seg kritisk til den britiske regjeringens ønske om spesielle avtaler for landbruket og Samveldet. Samtalene med Kennedy i april 1961 bunnet i Macmillans ønske om amerikansk støtte for å søke å få bedre vilkår i EEC. Det så ut til at Kennedy-administrasjonens skepsis til de Gaulle styrket britenes mulighet for amerikansk støtte, skriver Milward<sup>193</sup>. Således ble USA en viktig støttespiller for Macmillan i hans bestrebelser på å bli medlem av Det europeiske fellesskapet. Denne støtten var viktig, men det var ikke i forhold til amerikanerne det viktige slaget skulle stå. Forhandlingene skulle skje med partene i EEC der Frankrike var den viktigste motstanderen, det visste både Macmillan og Kennedy.

## Oppsummering

Macmillan var ikke et selvfølgelig valg som etterfølger etter statsminister Eden da han ble syk i slutten av 1956. Valget stod mellom Richard Butler og Harold Macmillan. Men det var Macmillan som gikk av med seieren, fordi hans kandidatur vakte minst motstand i det konservative partiet, ble det hevdet.

Macmillan inntok en tydelig lederposisjon i partiet og sørget etter hvert for strategisk plassering av både motstandere og tilhengere av europeisk integrasjon i regjeringen, etter hvert som spørsmålet ble mer aktuelt. Men til tross for at den britiske regjering fikk god støtte i USA for sin søken mot Europa, kan det se ut som britene manglet tilsvarende allianse innenfor EEC. De Gaulle skulle vise seg å bli en hard motstander for Macmillan og siden USA ikke ville akseptere den viktigste redskapen britene hadde for å smøre samarbeidet, nemlig assistanse i

---

<sup>192</sup> Milward 2002: 340

<sup>193</sup> Milward 2002: 342

utviklingen av fransk atomvåpen, ble ikke det noe av. Amerikanerne var mer opptatt av å benytte atomvåpen i forhold til NATOs styrker i Europa, noe som igjen var uaktuelt for britene.

Etableringen av EFTA var antagelig heller ikke noe som styrket britenes muligheter i Brussel. Storbritannia og Danmark tenkte seg at EFTA skulle bidra til å bygge bro til EEC, men dette fikk ikke støtte i USA og dette var det heller ikke interesse for i EEC. Således førte etableringen av EFTA til ytterligere forpliktelser for britiske politikere, med hensyn på oppdatering, drøftelser og informasjon. Selv om britene var blant initiativtagerne til FTA da dette ble foreslått i 1956, var det de alliansefrie landene Sverige og Sveits som stod bak initiativet til EFTA. Det skulle imidlertid vise seg at dette ikke var den beste løsningen for britene, Storbritannia hadde allerede utstrakt handel med både Danmark og Norge og markedet var dessuten lite sammenliknet med EEC. Således løste ikke etableringer av EFTA britenes økonomiske problemer.

## **4 Storbritannia, Europa og Det britisk samveldet**

EFTA slik den endelig ble utformet ble ikke slik Macmillan hadde ønsket det. Macmillan hadde vært opptatt av å bygge bro eller etablere assosiasjon mellom medlemmene i EFTA og landene i EEC. Men dette ble det ikke noe av. Dette var en av flere årsaker til at Macmillan i løpet av relativt kort tid fant ut at Storbritannia måtte sondere mulighetene for medlemskap i EEC.

Da de Gaulle holdt en radiotale i mai 1960, ga det Macmillan flere signaler som gjorde at han begynte å vurdere britisk deltakelse i EEC. Talen innholdt momenter som både fristet og skapte frykt. For det første snakket han om organisert samarbeid mellom stater uten å fokusere på det overnasjonale aspekt, det fristet. For det andre fokuserte de Gaulle på forsvar og utenrikspolitikk, men unnlot å nevne forsvarssamarbeidet i NATO, det skapte uro. NATO hadde en viktig rolle i tillegg til den var en forsvarsallianse, den knyttet USA tettere til Europa. Dette var viktig for britene, men her hadde Frankrike og Storbritannia ulike interesser. Således ble de Gaulles tale sammen med andre faktorer bidrag til at Macmillan begynte å sondere mulighetene

for britiske deltakelse i EEC. Andre elementer som skapte bekymring for britene var det faktum at OEEC ikke lenger hadde en sentral rolle i Europa.<sup>194</sup>

I tillegg hadde skjedd store forandringer i Samveldet. Sammenslutningen hadde alltid vært en samling svært ulike land med forskjellig tilknytning til Storbritannia. Men etter krigen gjorde avkoloniseringen at andelen selvstendige land økte. Det var fra selvstendige land som Canada som var kommet langt i industrialisering via for eksempel New Zealand, som var langt mindre industrialisert til kolonier og protektorater der primærnæring var viktigste aktivitet. Det er nødvendig med en kort vurdering av Samveldet og landene som ble selvstendige fra 1945 og fremover.

## Beslutningen

Stephen George hevder i boken *An Awkward Partner* at Macmillan først ble interessert i EEC etter at han hadde hørt de Gaulles radiotale 30. mai 1960. De Gaulle fokuserte i talen på betydningen av organisert samarbeid mellom stater, men han nevnte verken overnasjonalitet eller utviklingen av en europeisk "super-state", i talen. De Gaulle ga også uttrykk for at samarbeid om forsvar og utenrikspolitikk var viktig, men sa heller ikke noe om NATOs rolle, hevder George.<sup>195</sup> Det var altså to elementer som var sentrale. For det første at de Gaulle ikke viste spesiell interesse for utviklingen av det overnasjonale aspektet i EEC da han fokuserte på samarbeid over landegrensene. Dette var i tråd med Macmillan og britenes interesser når det gjaldt europeisk samarbeid og bidro i positiv retning for Macmillan med tanke på tilknytning til Europa. Det andre poenget var at de Gaulle unnlot å nevne NATO, fordi han var skeptisk til USA og nettopp den rollen amerikanerne hadde fått gjennom NATO. Dette skapte usikkerhet hos Macmillan fordi britene oppfattet det som svært sentralt at USA, gjennom sin deltakelse i NATO, var en del av sikkerhetspolitikken på Kontinentet. Her var altså Macmillan og de Gaulle svært uenige.

George hevder altså at de Gaulles tale var avgjørende for at Macmillan startet sonderinger i forhold til samarbeid med EEC. Han mener videre at endringene Macmillan foretok i regjeringen sommeren 1960, styrker dette argumentet. Ved denne endringen ble som nevnt

---

<sup>194</sup> OEEC ble fra 1961 omdannet til Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling, OECD. USA og Canada var blitt medlem da omleggingen skjedde. I tillegg ble organisasjonen i løpet av noen år, supplert med flere nye medlemsland utenfor Europa

<sup>195</sup> Stephen George 1994, *An Awkward Partner*, (2. ed.), Oxford University Press: 30

Duncan Sandys, utnevnt til leder for "the Ministry for Commonwealth Relations", Christopher Soames ble "Minister of Agriculture" og Edward Heath ble utnevnt til "Lord Privy Seal", han fikk i tillegg en stilling i utenriksdepartementet, under Lord Homes<sup>196</sup>, der han fikk ansvar for "European Affairs".<sup>197</sup> Dette var et strategisk valg av Macmillan for å få pro-europeere inn i nøkkelposisjoner i regjeringen,<sup>198</sup> hevder George. Poenget understøttes ved at både Richard Lamb i biografien *The Macmillan Years*<sup>199</sup> og Anthony Sampson i boken *Macmillan*<sup>200</sup> hevder det samme.

Storbritannia søkte sterkere tilknytning til Europa og tok initiativet til å etablere FTA. Dette ble avvist av Frankrike. EFTA ikke fikk den store betydningen for britisk tilknytning til Europa blant annet fordi de Gaulle ikke ønsket at EFTA skulle få en assosiert tilknytning til EEC. Ytterligere et poeng var at OEEC, i desember 1960, ble omdannet til Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD. USA og Canada deltok i denne endringen. Etter hvert ble organisasjonen også supplert med nye medlemmer, først Japan deretter Australia og New Zealand. Dette medførte at det ikke lenger var en ren europeisk organisasjon, men den var blitt verdensomspennende. I tillegg førte USAs økonomiske problemer til at Washington søkte forhandlinger gjennom GATT og EEC fordi landet ønsket å senke tollsatser og stimulere til friere handel, det var her USA hadde mest å tjene på en avtale. Resultatet var at Storbritannia ble satt på sidelinjen i internasjonal handelspolitikk. Alan Milward hevder at dette var hendelser som bidro til å øke presset på Storbritannia og den måtte derfor finne "en eller annen slags assosiasjon" til Det europeiske fellesskap.<sup>201</sup> På en måte var dette også i tråd med Macmillans og således var kanskje ikke dette så vanskelig.

Kristian Steinnes skriver at Macmillans rådgivere sommeren 1960 hevdet at tett forpliktende samarbeid i en vestlig allianse var grunnleggende for trygghet og likevekt i møte med kommunismen.<sup>202</sup> Han mener EEC i dette perspektivet hadde en rolle som stabiliserende

---

<sup>196</sup> Horne 1989: 242. Lord Home var Alec Douglas-Home, i perioden 1955-1960 Commonwealth Relations Secretary og fra juli 1960 utenriksminister. <http://www.biography.com/search/article.do?id=9342754>, 1. april 2007

<sup>197</sup> Som vi så over ble både Duncan Sandys og Edward Heath definert av Macmillan som gode støttespillere for britisk medlemskap i EEC. Christopher Soames var definert som en mer diskret pro-europeer. Alec Home ble definert som pro-europeer. Sampson 1967: 212

<sup>198</sup> George 1994: 30

<sup>199</sup> Richard Lamb 1995, *The Macmillan Years* 1957 – 1963: 158

<sup>200</sup> Sampson 1968: 211

<sup>201</sup> Milward 2002: 310

<sup>202</sup> Steinnes 1995: 42-43

faktor. For Storbritannia ble dette sentralt og til tross for at landet stod utenfor fellesskapet hadde Macmillan en klar oppfatning av at EEC måtte bestå,<sup>203</sup> skriver Steinnes. I praksis betydde dette at også Storbritannia måtte delta i samarbeidet. Således ble dette ble overordnet negative virkninger som endringer i handelen med Samveldet, uenighet i parlamentet og i partiet.

Fra september 1960 deltok britene i uformelle samtaler på embetsmannsnivå med de seks. Dette var samtaler som var kjent, også for landene i Det britiske samveldet, og det vakte reaksjoner. Sentrale canadiske regjeringsmedlemmer stod frem offentlig og kritiserte britene for deres tilnærming til Europa. Canadierne fryktet de økonomiske konsekvensene dette ville få for Samveldet generelt og Canada spesielt. Og det var hevet over tvil at både selvstendige samveldeland som Canada og mer avhengige områder som koloniene ville bli berørt dersom britene gikk inn i et formelt samarbeid med de seks. Samtidig fryktet canadierne at dette ville tvinge landet inn under USAs handelsparaply. Britene kunne ikke fortsette handel med land utenfor EEC-området dersom de ble medlem i EEC. På denne tiden var det riktignok et sterkt fokus i regjeringen Macmillan på at samarbeidet med Samvelde måtte fortsette som før, men i følge Jacqueline Tratt gikk den britisk holdning gjennom betydelige endringer i løpet av kort tid når det gjaldt samveldepreferanser:

... the process began with a refusal to contemplate any change to existing arrangements. This was followed by acknowledgement that changes might be necessary, but only if the essence of the arrangement was maintained. When it was found that no further progress was yet being made, the value of the arrangement itself began to be questioned.<sup>204</sup>

I følge Sampson skjedde det lite innrømmelser fra britisk side fra de første samtalene høsten 1960 til sommeren 1961.<sup>205</sup> Det var flere årsaker til det, men en viktig grunn var at den britiske regjeringen ikke hadde tatt den endelige beslutningen enda. Et annet poeng Sampson tar opp var nettopp det Tratt betoner ovenfor, nemlig at britene begynte med en ekstrem posisjon der de ikke ønsket gjøre så mye innrømmelser på bekostning av Samveldet. Dette førte til at forhandlingene tok tid og kan ha bidratt til at ikke forhandlingene førte frem, hevder han.<sup>206</sup>

---

<sup>203</sup> Ibid: 43

<sup>204</sup> Jacqueline Tratt, *The Macmillan Government and Europe*, Macmillan, London 1996: 193

<sup>205</sup> Sampson 1968: 211

<sup>206</sup> Ibid: 211

Harold Macmillan hevder selv han tok beslutningen om å starte forhandlinger med mål om å søke medlemskap i EEC, allerede ved årsskiftet 1960-61<sup>207</sup>. Den offisielle erklæringen fra regjeringen, kom i 31. juli 1961<sup>208</sup>. Denne sakte vandringsen mot beslutning og kunngjøring er i tråd med Anthony Sampsons beskrivelse av Macmillan som en mann ”with characteristic caution: he dreaded any abrupt confrontation”<sup>209</sup>.

Macmillans ønske om å delta i det økonomiske samarbeidet i Europa var ikke uproblematisk. Det var uenighet både innad i regjeringen og i det konservative partiet. I følge Milward skriver J. Tratt at the Cabinet hadde drøftet å søke medlemskap i EEC i juli 1960. Regjeringen hadde da avslått dette, med mindre det ble gjort store innrømmelser i forhold til Romatraktaten. Selv om Macmillan antagelig allerede på dette tidspunktet ønsket å samarbeide med de seks satte altså regjeringen foten ned. I følge Milward kan det se ut som Macmillan etter dette unngikk motstanden i the Cabinet ved å etablere mindre grupper som arbeidet videre med spørsmålet. Regjeringen klarte i tillegg å holde offentlig oppmerksomhet borte, slik at de fikk jobbet med europaspørsmålet relativt uforstyrret, mener Milward og viser til at ”... a powerful prime minister can pursue major policy changes in the teeth of his own political party and ... Cabinet can be sidelined...”<sup>210</sup> Dette til tross for at regjeringen også hadde sentrale personer som var uenig, for eksempel Lord Hailsham<sup>211</sup>. Reginald Maudling var på denne tiden Chancellor of the Exchequer og kan beskrives som lunken i forhold til EEC.<sup>212</sup> Milwards synspunkt er i tråd med Jacqueline Tratt som hevder at ”With regard to the European issue, ... the object was to keep it off the political agenda.”<sup>213</sup> Tratt mener at dette var en politisk strategi fra Macmillans side med det resultat at ingen organisert motstand derved ble mobilisert før etter juli 1961 da regjeringen offisielt kunngjorde sin beslutning. Således mener hun at regjeringen lyktes i sine bestrebelser<sup>214</sup>. Her kan vi se at både Tratt og Milward var enige i at Macmillan brukte en aktiv politisk strategi for å komme i forhandlingsposisjon med Europa.

---

<sup>207</sup> Harold Macmillan 1972, *Pointing the Way*. 1959-1961, Macmillan London, s. 312 i Steinnes 1995: 16

<sup>208</sup> Richard T. Griffiths and Stuart Ward 1996, *Courting the Common Market*. London: 7

<sup>209</sup> Sampson 1968: 208

<sup>210</sup> Milward 2002: 340-1

<sup>211</sup> Lord Hailsham var Lord Privy Seal 1959-60 og Lord President of the Council 1960-63, Reginald Maudling var Chancellor of the Exchequer (1959-64)

<sup>212</sup> Lamb 1995: 158

<sup>213</sup> Tratt 1996: 193

<sup>214</sup> Tratt 1996: 193

Når det gjaldt Det britiske samveldet hadde Macmillan flere hensyn å ta. Utgangspunktet var at han ønsket å vise at tilknytning til Samveldet fortsatt stod sentralt i britisk politikk til tross for at Storbritannia søkte deltakelse i europeisk økonomisk samarbeide. I møtoreferat fra the European Economic Association Committee i mars 1961 går det fram at gruppen ønsket å vurdere konsekvensene av å signere Romatraktaten med hensyn på britisk landbruk og Samveldet. Det var viktig for politikerne at denne vurderingen ikke ble kjent; "If the fact that such a study was taking place became known, it could cause great embarrassment." Videre står det "At the last Commonwealth Finance Ministers Conference we had said that if we adopted a common tariff Commonwealth free entry would be maintained."<sup>215</sup> Dette er noe av det samme Tratt hevdet over, holdningen innledningsvis var at Storbritannias samarbeid med Samveldet ikke skulle ofres til tross for at verdien av samarbeidet hadde blitt betydelig redusert i løpet av 1950-tallet. Således viste britene at de tok hensyn til Samveldet. Det kunne være en måte å komme kritikerne i møte på. Og dersom endringene i forhold til Samveldet ikke ble "for store" i begynnelsen kunne det føre til at de som var i mot lettere kunne godta et samarbeid med EEC. Ytterligere et moment var at teoretisk kunne mindre endringer i eksisterende avtaler gi mulighet for at industri og handel mellom Samveldet og Storbritannia etter hvert kunne erstattes med nye handelsavtaler med andre land, mens britene gradvis kunne rette sin handel mot Europa.

Den økonomiske utviklingen i Storbritannia var altså en viktig faktor som førte til at britene måtte tenke nytt. Den økonomiske utviklingen i EEC viste sterkere vekst og hadde en langt mer positiv utviklingstendens enn Storbritannia. I tillegg hadde britisk handel med Europa økt i løpet av femtitallet til tross for at britene stod utenfor. Ytterligere et poeng var at Europa lå britene nærmere både geografisk og kulturelt enn mange land i Samveldet. Dersom britene kunne øke det økonomiske samarbeid med Europa og fortsatt samarbeide med Samveldet, ville landet samtidig sikre seg en mulighet for retrett dersom samarbeidet med EEC ikke ble slik de ønsket, men dette var et lite sannsynlig scenario. Britenes ønske om fortsatt samarbeid med Samveldet kan sannsynligvis knyttes til at Storbritannia ønsket å ta hensyn til Samvelde og at ønsket var at Samveldet i minst mulig grad skulle få negative følger av britisk europasamarbeid. Det var sentralt for Macmillan å vise at han både tok hensyn til det godt etablerte samarbeidet med Samveldet samtidig som han viste interesse for økonomisk integrasjon i Europa. I siste poeng var

---

<sup>215</sup> PRO, CAB 134/1821 Cabinet, European Economic Association Committee, Minutes of a Meeting of the Committee held in Admiralty House, Whitehall, S.W.1., on Tuesday, 14<sup>th</sup> March, 1961 at 11.30 a.m.: 2



at det var svært viktig å berolige grupperinger i Storbritannia som var uenige i at britene skulle søke samarbeid med europeiske aktører, og det ville gjøre overgangen mindre dramatisk.

## **Samveldet 1960-1962 - noen refleksjoner**

Det britiske samveldet bestod i 1962 av til sammen rundt 40 land<sup>216</sup>. Mange var selvstendige, som for eksempel Canada, Australia, New Zealand, India, Pakistan, Nigeria, Sierra Leone og Ghana.<sup>217</sup> En del land var fortsatt kolonier<sup>218</sup>, som Hong Kong, Bahamas, Uganda, og Malta.<sup>219</sup> I tillegg var det protektorater<sup>220</sup>, som eksempelvis Zanzibar, Brunei, Maldivene og De britiske Salomonøyene.<sup>221</sup> Frigjøringen av kolonier startet etter andre verdenskrig og det tok flere tiår før alle fikk sin selvstendighet. Tempoet økte selv om det ble hevdet, blant annet fra britisk side, at frigjøringsprosessen skulle ta tid. Det var også stor variasjon når det gjaldt overgangen til selvstendig status. Mange land fikk en fredelig overgang til selvstendighet, andre steder var det blodig frigjøringskrig. Noen eksempler på overgang til en selvstendig tilværelse følger.

I India gikk selve overgangen til selvstendighet i 1947, fredelig for seg. Men etter frigjøringen kom det til konflikter mellom hinduer og muslimer. Om lag 6000 mennesker døde. Dette resulterte i at landet ble delt i en hinduistisk stat, India, og en muslimsk stat, Pakistan.

Andre steder ble det også konflikter som følge av frigjøring. Mange faktorer bidro, både manglende indre stabilitet og ytre press.<sup>222</sup> Hurtige og dramatiske overganger og kamper mellom ulike nasjonalistiske grupperinger bidro i noen sammenhenger til etablering av ustabile regimer. I Afrika var det i tillegg faktorer fra før koloniperioden som gjorde seg gjeldende. Det kunne være uklare grenser, mangel på politisk erfaring i befolkningen, politisk vanstyre, nasjonale frigjøringsbevegelser og usikre økonomiske fundament. Ghana er eksempel på et land der

---

<sup>216</sup> CAP 1962

<sup>217</sup> India ble selvstendig i 1947, Pakistan opprettet i 1947, Nigeria ble selvstendig i 1960, Sierra Leone ble selvstendig i 1961 og Ghana ble selvstendig i 1957. Kunnskapsforlaget 2001

<sup>218</sup> Koloni er i politisk betydning nybyggersamfunn på fremmed jord med tilknytning til moderlandet; lydrike; besittelse. Kunnskapsforlaget 2001

<sup>219</sup> Hong Kong kom i 1997 tilbake under Kinas suverenitet. Beholder sitt økonomiske og administrative system i 50 år, Bahamas ble selvstendig i 1973, Uganda ble selvstendig innefor Samveldet i 1962, og Malta ble uavhengig innenfor Samveldet i 1964. Kunnskapsforlaget 2001

<sup>220</sup> Protektorat er en folkerettslig avtale mellom to stater om at den ene (sterkere) stat yter den andre beskyttelse og ivaretar dens interesser overfor fremmede makter; område under beskyttelsesherre dømme av en annen stat. Kunnskapsforlaget 2001

<sup>221</sup> Zanzibar ble selvstendig i 1963, Brunei fikk indre selvstyre i 1959, og full selvstendighet i 1984, Maldivene ble selvstendig i 1965 og De britiske Salomonøyene ble selvstendig i 1978. Kunnskapsforlaget 2001

<sup>222</sup> Geir Lundestad (1985) 2000, Øst, Vest, Nord, Sør. Hovedlinjer i internasjonal politikk etter 1945, Oslo, Universitetsforlaget: 21

overgangen til selvstendighet skjedde gradvis. Det hadde alle muligheter til å gå bra blant annet fordi landet hadde god økonomi. Men president Nkrumah sørget for å få utstrakt makt og bannlyste opposisjonspartier. Hans politiske styring var preget av vilkårlighet, han var egenmektig og hadde et løssluppen offentlig og privat forbruk. I tillegg var forsert utviklingspolitikk og planøkonomi viktige elementer som førte til at Ghana etter kort tid fikk store økonomiske problemer.<sup>223</sup>

Sovjetunionen ga støtte til en del politiske frigjøringsbevegelser dette bidro i en del tilfeller også til politisk uro. Støtten kunne komme i form av våpen, den var ideologisk og i mindre grad også økonomisk. Krisen i Kongo i 1960 var et eksempel her,<sup>224</sup> i følge Lundestad. Men det var USA og Europa som hadde de største interesseområdene. Indokina var eksempel på at avkoloniseringen ble trukket inn i den kalde krigen fra vestlig side.

I følge Lundestad hadde Storbritannia funnet en bedre modell for avkolonisering enn for eksempel Frankrike hadde. Indias frigjøringsprosess var et eksempel på hvordan prosessen kunne foregå, mener han.<sup>225</sup> Frigjøringen av britiske kolonier var ikke unndratt konflikt, det finnes mange eksempler på konfliktområder. For eksempel ble Tanganyika selvstendig i 1961. I løpet av 1960-tallet gikk landet gjennom en omfattende nasjonaliseringsbølge og en politisk radikaliseringsprosess. Med Nyerere som president ble etter hvert Tanzania også preget av et slags diktatur. Men han var neppe det mest ekstreme eksempel på politisk vanstyre. Mange land i Afrika erfarte tilsvarende utvikling, selv om graden av vanstyre og diktatur varierte. Av andre land kan nevnes Sør-Rhodesia som ble selvstendig i 1964 og etter hvert tok navnet Zimbabwe. Frigjøringen her ble preget av store indre uroligheter og politiske strid. Landet har fortsatt betydelige indre konflikter som skyldes president Robert Mugabes totalitære styresett. Nord-Rhodesia (Zambia) fikk også selvstendighet i 1964. Her var overgangen ikke preget av samme type uro. Landet fikk allikevel først frie valg etter 1991.

En siste gruppe under britisk beskyttelse betegnes som protektorater. I protektoratene hadde Storbritannia en rolle som såkalt beskytter og ivaretaker av landets interesser overfor fremmede makter. Også disse områdene fikk etter hvert også selvstendighet. Kenya var

---

<sup>223</sup> Palmer, R.R. and Joel Colton 1995 (1992) (8<sup>th</sup> ed.), History of the Modern World. New York m.fl. McGraw-Hill, Inc.: 929

<sup>224</sup> Lundestad 2000: 70

<sup>225</sup> Ibid: 237

protektorat inntil landet ble selvstendig i 1963, med nasjonalistlederen Jomo Kenyatta. Uganda ble selvstendig i 1962 under lederen Milton Obote. Zanzibar ble selvstendig i 1963, men sluttet seg til Tanganyika i 1964. Den nye staten tok navnet Tanzania, hvor Zanzibar fikk indre selvstyre.<sup>226</sup>

Det kan være interessant å gruppere Samveldet med basis i økonomisk utvikling. Milward deler landene inn i to grupper som grunnlag for å vurdere hvilke områder som kunne falle inn kategorien berettiget AOT-status. Dette ville bety at landene i denne gruppen fikk fri adgang til EEC, også etter overgangsperioden. Gruppen Milward betegner som underutviklede i denne sammenheng gjaldt nylig frigitte og eksisterende kolonier.<sup>227</sup> En slik inndeling ville igjen sette Canada, Australia og New Zealand i en gruppe som falt utenfor AOT. Canada var blant de mest industrialiserte landene i Samveldet sammen med Storbritannia. Men også Australia og New Zealand hadde et helt annet økonomisk fundament enn de som tilkom AOT-status. Det var også en mellomgruppe av land med gryende industrialisering, men der hoveddelen av landets økonomiske virksomhet var preget av eldre og enklere produksjonsmetoder. Landene kan betegnes som mindre industrialiserte der ikke minst landbruket var preget av arbeidsintensive og til dels enkle metoder som man kjenner tilbake til førindustriell tid i Europa. Her kunne deler av økonomien, blant annet i de større byene være mer tilpasset et vestlig kapitalistisk system. Til denne gruppen hører India, Ceylon og Pakistan i følge Milward. Ingen av disse landene kom inn under AOT-systemet. Singapore og Hong Kong falt også utenfor ordningen med AOT fordi områdene hadde stor eksport av industrivarer.<sup>228</sup>

## Canada

Canada og Diefenbaker fikk en særegen behandling på grunn av at landet hadde sterke reaksjoner på britisk tilnærming til samarbeid med Europa. Statsminister Macmillan valgte å reise på statsbesøk til statsminister John Diefenbaker i slutten av mars 1961. Macmillan skriver at besøket var motivert ut fra ønske om å roe canadierne i forhold til EEC-spørsmålet. Han mente dette best kunne gjøres gjennom personlige samtaler mellom ham og Diefenbaker. Commonwealth Relations Office, CRO, utarbeidet i denne forbindelse et notat der Canadas utspill til britisk

---

<sup>226</sup> På slutten av nittitallet ble det fremmet krav om løsrivelse fra unionen. Kunnskapsforlaget 2001

<sup>227</sup> Milward 2002: 376

<sup>228</sup> Ibid: 376

europatilnærming ble redegjort for. I dokumentet ble det refererte både til samtaler i Commonwealth Economic Consultative Council<sup>229</sup> og til den canadiske finansminister Donald Fleming<sup>230</sup> som offentlig hadde gått ut med sin misnøye vis a vis Storbritannia, ”they have serious doubts about the United Kingdom approach to the Six/Seven problem. These doubts spring mainly from economic and commercial but also from political considerations.”<sup>231</sup>

Det ble presisert at Canada hevdet at enhver assosiering mellom Storbritannia og de seks kunne skade, kanskje alvorlig, canadisk eksport til Storbritannia.<sup>232</sup> CRO skrev videre at

The Canadians are also opposed on doctrinal grounds to the creation of a discriminatory regional bloc, which they would regard as a dividing influence in the free world generally and damaging to the G.A.T.T. They have expressed fears that the creation of a wider European bloc might bring dangerous reaction from the United States and turn their trading policies towards protectionism. In their view, the United Kingdom efforts would be best directed to joining the U.S. and Canadians in seeking a solution in the G.A.T.T. by negotiating reductions in the Common Tariff of the Six.<sup>233</sup>

Dette viser at Storbritannia hadde en klar oppfatning av canadisk misnøye og at regjeringen hadde god oversikt over de sentrale canadiske argumentene. Dokumentet viser også at britene innrømmet at løsningen som ville være mulig å forhandle frem med de seks høyst sannsynlig ville skade canadisk eksport på kort sikt. Britene var opptatt av at Samveldet ikke skulle lide og at de ville holde Samveldet oppdatert om drøftelsene.<sup>234</sup>

## Konklusjon

Beslutningen til Macmillan kan nærmest sies å ha vært overmoden da han gikk inn for at britene skulle inn i EEC. De Gaulles tale, der han både utelot det overnasjonale element, men også USA og NATO, må ha skapt både en positiv forventning samtidig som det må ha skapt en viss uro. Endringene i OEEC må ha tydeliggjort at Storbritannia var i ferd med å havne på sidelinjen. USAs forhandlinger med GATT og EEC likeså. Argumentene i mot medlemskap var blant annet

---

<sup>229</sup> The Commonwealth Economic Consultative Council = the Commonwealth Finance Ministers (Meeting, min tilføyelse), Milward 2002: 335

<sup>230</sup> Donald Fleming var Canadian Minister of Finance i regjeringen Diefenbaker

<sup>231</sup> PRO, DO 165/70 Brief by the Commonwealth Relations Office, 29<sup>th</sup> March 1961: 1

<sup>232</sup> Ibid: 1

<sup>233</sup> Ibid:1-2

<sup>234</sup> Ibid:2-3

forpliktelsen i forhold til Samveldet. Men hva var nå Samveldet, det er nødvendig med en kort gjennomgang.

Både avkolonisering og frigjøring av protektorater i Afrika medførte i en del tilfeller problemer, men variasjonene var store fra land til land. Mange elementer bidro i utviklingen av tidligere kolonier frem til selvstendighet som nasjon. Både regionale forhold, nasjonale elementer som økonomi og kultur samt internasjonale faktorer som støtte til frigjøringsbevegelser bidro.<sup>235</sup> Men mange tidligere kolonier og protektorater opprettholdt samarbeidet med Samveldet også etter at de ble selvstendige.

Macmillans besøk til Canada og kartleggingen utarbeidet av CRO kan ha bidratt til at den britiske regjeringen besluttet at britiske representanter skulle møte Samveldets ledere sommeren 1961<sup>236</sup>. Hensiktene med disse møtene må ha vært flere. Storbritannia forstod at det var viktig å ha dialog med Samveldet. Regjeringen kan også ha ønsket å få oversikt over hvilke problemer som ville ramme det enkelte land i Samveldet.

---

<sup>235</sup> Lundestad (1985) 2000: 227

<sup>236</sup> se ovenfor: 6

## 5 Samveldekonferansen mars 1961

De årlige samveldekonferansene var forum for drøftelser av saker som særlig gjaldt det økonomiske samarbeidet mellom partene i Samveldet. I Ross Doughtys biografi, *The Holyoake Years*, beskrives konferansene slik:

The conferences of the Commonwealth Prime Ministers are a forum where views are presented in private but the media are briefed in detail so that in effect it is a public debating chamber where members can question the policies of others and justify their own behaviour. At the plenary sessions each Prime Minister can be accompanied by three advisers making a meeting attended by a little more than a hundred. Major policy speeches are made by each Prime Minister at these sessions while informal “luncheons” and “mini summits” give leaders the opportunity of sounding out each others’ attitudes and reaching compromise stances on topics prior to the conference proper.<sup>237</sup>

Referat fra Samveldekonferansen i mars 1961 viser at Storbritannias orientering mot Europa ikke formelt ble tema på denne konferansen. Dette skyldtes at møtet hovedsakelig ble viet konfliktene i Sør-Afrika. Disse problemene førte til at Sør-Afrika ble utstengt fra Samveldet, noe blant andre Macmillan beklaget sterkt.<sup>238</sup> Det ble derfor liten mulighet for formelle samtaler om EEC-spørsmålet.<sup>239</sup> Men det ble arrangert et møte med en mindre gruppe samveldeland, dette kommer jeg tilbake til nedenfor. Det var en ulmende misnøye i Samveldet angående europaspørsmålet. Sonderinger og samtaler mellom britene og de seks hadde foregått i et halvt år uten at det formelt var drøftet med samveldelandene.

Alan Milward hevder at Rab Butler<sup>240</sup>, Secretary of State for Home Department, hadde rådet Macmillan fra å ta opp spørsmål om for eksempel jordbruksimport på samveldekonferansen i mars 1961.<sup>241</sup> Jordbruksimport fra Samveldet ville bli et sentralt tema i drøftelsene med EEC-landene. Butler mente derfor det var lite heldig å revurdere avtaler med Samveldet i forkant av drøftelsene med Europa. Dette understøttes at britene var i den innledende fasen i forhold til EEC. Formelt sett var det ikke tatt beslutning om å søke, og det var liten oversikt over hvilke resultater britene ville oppnå i forhandlingene.

---

<sup>237</sup> Doughty 1977: 175

<sup>238</sup> Macmillan 1972: 300

<sup>239</sup> Ibid: 6

<sup>240</sup> Richard A. Butler = Rab Butler hadde en svært viktig posisjon som leder for Home Department som var et av de viktigste departementene i britisk politikk. Macmillan og Butler hadde vært rivaler om statsministerposten i 1957 da Anthony Eden måtte trekke seg tilbake på grunn av sykdom. Pearce and Stewart 2002: 476. Jf. også Lord Butler 1971, *The Art of the Possible Gambit Incorporated*, Boston: 195

<sup>241</sup> Milward 2002: 342

Sommeren 1960 hadde drøftelse av et eventuelt britisk EEC-medlemskap blitt avvist av regjeringen fordi den mente at en britisk søknad ikke kunne sendes uten betydelige endringer i forhold til Romatraktaten. Macmillan samarbeidet i stedet med en mindre arbeidsgruppe som skulle arbeide videre med spørsmålet, konstaterer Milward. Han legger til at dette var en måte en mektig statsminister kan sørge for betydelig endringer i politikken.<sup>242</sup> Uenighet i det konservative partiet var i tillegg et problem for Macmillan. Den kan også ha bidratt til at ble vanskelig å drøfte saken med Samveldet i mars 1961. Ytterligere et poeng er at britene var usikre på hvilke reaksjoner drøftelser med Samveldet ville bringe frem på dette tidspunktet. Således kan frykt for sterk misnøye i Samveldet, ønske om å utsette konfrontasjonen i håp om at reaksjonene skulle legge seg og usikkerhet om hvordan dette eventuelt kunne påvirke landene i EEC også ha bidratt til at Macmillan sørget for at europatilnærmingen ikke ble tema på konferansen.

Ved å utsette diskusjonen kunne Macmillan håpe på at mer informasjon fra sonderingene kunne bidra til avklaring i forhold til partiet og i regjeringen, og håp om mer støtte for å gå inn i samarbeid med De seks. Ennå hadde ikke forhandlingene formelt startet og den formelle beslutningen var ikke tatt. Det er heller ikke utenkelig at Macmillan kunne tenke seg å få en viss innsikt i hva Storbritannia kunne forvente i EEC, før britene bandt seg til lovnader i forhold til Samveldet. Tratt og Milward hevder at Macmillan valgte en strategi der han ikke tok de store konfrontasjonene, han unngikk offentlig oppmerksomhet og valgte samtaler i de små rom fremfor åpen debatt. Macmillan gikk ikke til åpne konfrontasjoner der han kunne risikere nederlag. I stedet jobbet han i de små rom og sørget på den måten ofte for å få det slik han ønsket. Drøftelser i mindre fora var lettere enn i større forsamling som Samveldekonferansen var. Dette var kanskje medvirkende til at det, på konferansen, ble arrangert et mindre møte med noen ledere i Samveldet. På denne måten manøvrerte Macmillan i et uoversiktlig politisk terreng. Det kan også være grunn til å tro at Macmillan hadde en oppfatning av at generelle motforestillinger ville roe seg ettersom tiden gikk. Således var det ulike momenter som medvirket til at det ikke ble drøftelser av britisk europatilnærming på samveldekonferansen i mars 1961.

Et mindre møte med utvalgte ledere ble arrangert underveis i konferansen. Det hadde overskriften "Limited Discussions". Møtet ble ledet av Chancellor of the Exchequer, Selwyn Lloyd, øvrige deltakere på møtet var statsministrene, Robert Menzies fra Australia og Keith

---

<sup>242</sup> Milward 2002: 340-341

Holyoake fra New Zealand samt finansminister F. D. Bandaranaike fra Ceylon. Tema for møtet var ”European trade problems and the Commonwealth”<sup>243</sup>. Det var en kombinasjon av informasjon fra Storbritannia og en anledning for landene å ta opp spørsmål til drøftelser, viser referatet. Edward Heath informerte om at uformelle samtaler med EEC i løpet av de siste seks måneder viste en atmosfære som tydet på at det kunne bli en avtale mellom Storbritannia og De seks. Men det var fortsatt mange problemer som gjensto å forhandle om,<sup>244</sup> sa han. Holyoake tok opp spørsmål om landbruksprodukter som var det mest sentralt for New Zealand. Men både det og andre spesifikke spørsmål som ble stilt i dette møtet kunne representantene for Storbritannia gi lite tilfredsstillende svar på. I samtalene som hadde vært med EEC, var få detaljer klarlagt, og formelle forhandlingene var ikke startet på dette tidspunktet. Men landene ble forsikret om at de skulle få informasjon og ville bli konsultert underveis i prosessen. Dette møtet, under samveldekonferansen, kan sies kun å ha hatt verdi som informasjon for noen av de berørte parter fordi lite konkret kunne diskuteres og klarlegges med Samveldet på dette tidspunktet.

Når det gjelder dette konkrete møtet, er det underlig at det kun var en liten gruppe land som ble konsultert på denne måten under konferansen, fordi det var spørsmål som gjaldt hele Samveldet. Og det var spørsmål om hvor representativ gruppen var. At Canada ikke var kalt inn kan skyldes at Macmillan skulle på besøk til Diefenbaker rett etter konferansen. Det besøket var viet samtaler om Storbritannia, EEC og Canada. Macmillan hadde i tillegg gjennomført en lengre reise til det afrikanske kontinentet i januar og februar, det er også grunn til å anta at EEC-tilnærmingen ble drøftet i møter da, men det har jeg ikke dokumentasjon for. Det kan også være god grunn til å anta at flere land ble kalt inn til møter i mindre grupper, uten at jeg har funnet referat fra disse møtene. Således må vi anta at den britiske regjering også på denne konferansen benyttet anledningen til å informere Samveldet.

## **Oppsummering samveldekonferansen 1961**

Samveldekonferansen i mars 1961 hadde liten betydning for Storbritannia og Samveldet når det gjaldt britisk europatilnærming. Verken den formelle beslutningen om å søke medlemskap eller detaljer om hva britene kunne forvente i forhandlingene var brakt på det rene. På grunn av

---

<sup>243</sup> PRO, PREM 11/3554 Meeting of Commonwealth Prime Ministers. Limited discussion. 17<sup>th</sup> March 1961: 5

<sup>244</sup> Ibid: 2-3



uenighet både i regjeringene og det konservative partiet var det kanskje heller ikke et stort problem for Macmillan at drøftelsene med Samveldet måtte vente.

Dette var også i tråd med Butlers råd til Macmillan i forkant av konferansen, da han hadde foreslått at Macmillan ikke skulle drøfte jordbruksimport med Samveldet på konferansen. Han skulle unngå drøftelser av tema som kunne få betydning for avtaler med EEC, og ikke skape nye forpliktelser overfor Samveldet. Dette kunne bidra til å komplisere forhandlingene med de seks ytterligere.

Således ble samveldekonferansen i mars 1961 hovedsakelig viet raseproblemene i Sør-Afrika. Medlemslandene i Samveldet stemte på denne konferansen for at Sør-Afrika skulle bli utestengt fra Samveldet på grunn av apartheidpolitikk med opptøyer og massakre. Mange samveldeledere beklaget denne beslutningen til tross for at det var enighet om den. Dermed ble det verken drøftelser av handelsavtaler mellom Samveldet og Storbritannia eller drøftelser av betydning når det gjaldt britisk tilnærming til europeisk samarbeid.

## 6 Møter med Samveldet sommeren 1961

Våren 1961 besluttet regjeringen Macmillan at britiske ministre skulle møte ledere i Samveldet for å drøfte Storbritannias forhold til Europa i forkant av at beslutningen skulle kunngjøres. Disse møtene skulle for det første bidra til informasjon, for det andre skulle man rydde opp i misforståelser og for det tredje var dette et forum for drøftelse av hvilke områder som trengte beskyttelse dersom britene gikk inn i Fellesmarkedet.

Forut for besøkene hadde regjeringen hatt gjennomgang av handelsavtalene mellom Storbritannia og landene i Samveldet. Regjeringen besluttet at den ønsket at Canada, Australia og New Zealands eksport skulle ha preferanse i EEC. Det vil si at de skulle få mulighet til å opprettholde sin eksport til et utvidet EEC,<sup>245</sup> det som ble betegnet som ”comparable outlets”.<sup>246</sup>

Avslutningsvis skulle det etter hvert møte skrives felles kommunikeer. Kommuniqueene skulle være felles erklæringer om tema som ble drøftet og eventuelt hvilke avtaler som ble inngått. Der det ikke ble skrevet felles kommuniké, skrev i en del tilfeller de britiske ministrene en egen oppsummering av samtaler de hadde hatt. Fordi kommunikeene var erklæringer som ga uttrykk for en felles oppfatning, kan dette kan ha bidratt til at disse erklæringene kan ha blitt mindre preget av motsetninger enn oppsummeringer og referat skrevet av de britiske ministrene. Sistnevnte ga for det første kun uttrykk den britiske representants oppfatning av hva som stod sentralt i drøftelsene. I tillegg vil personlig oppfatning i større grad komme til uttrykk i en slik fremstilling enn i et dokument der partene måtte bli enige om hva som skulle vektlegges. Dette vil i noen grad være et problem i sammenlikninger mellom kommunikeer og oppsummeringer. Det blir vanskelig å finne fellestrekk eller ulikheter i problemene som ble drøftet. Oppsummeringer og referat skrevet av fra ulike lands drøftelser vil ikke nødvendigvis gi et dekkende bilde av situasjonen. Men jeg vil allikevel mene at det kan gjøres sammenlikninger med dette forbehold. Fra noen land ble det i tillegg til felles kommuniké eller oppsummeringer også sendt et eget memo fra enten High Commissioner i CRO eller andre i britiske representanter. I andre tilfeller ga brev og telegrammer, både mellom samveldelandene og

---

<sup>245</sup> Milward 2002: 352

<sup>246</sup> ”comparable outlets” = tilsvarende markeder som på søknadstidspunktet (min oversettelse), se også ”... opportunities to sustain their exports to an expanded EEC at a level broadly comparable with what they enjoyed on the eve of the application.” Ibid: 352

Storbritannia og mellom britiske embetsmenn, informasjon om landets oppfatninger og synspunkter. Således mener jeg at komparasjonen vil gi et adekvat bilde av både holdninger og oppfatninger av den aktuelle situasjonen i de enkelte samveldeland.

Etter de fleste møtene skrev de respektive ministrene memoranda som sammen med kommunikeer eller andre oppsummeringer fra møtene, utgjorde dokumentasjonen fra møtene ministrene hadde hatt. Dette materialet ble lagt frem på møter i regjeringen utover sommeren.

Macmillan valgte følgende personer til samtalene med Samveldet:

Sandys himself was selected by the Prime Minister as the most important of the emissaries, his task being to reassure the governments of Australia, Canada and New Zealand. His experience in New Zealand only deepened his misgivings. Thorneycroft went to Ceylon (Sri Lanka), India, Malaya, Pakistan, and Singapore. Lord Perth, ... went to West-Indies. Heath went to Cyprus. ... John Hare went to Africa.<sup>247,248</sup>

Både Sandys og Heath var overbeviste europatilhengere, Thorneycroft hadde vært ivrig tilhenger av FTA og blir av Milward beskrevet som positiv den britiske søknaden i april 1961.<sup>249</sup> Lord Perth og John Hare har jeg ikke funnet uttalelser om, men det er grunn til å anta at statsrådene var positivt innstilt til den britiske EEC-søknaden, fordi Macmillan sjelden overlot den type valg til tilfældighetene.

## **New Zealand, Australia og Canada**

Duncan Sandys hadde fått i oppdrag å reise til Canada, Australia og New Zealand. Før han reiste sendte han telegram til Wellington og Canberra. Der informerte han om at møtene primært skulle bidra til å kartlegge sentrale interesseområder for det enkelte land med tanke på handel og preferanser. Sandys gjorde det klart at "... the object of my visit is not repeat not to secure agreement in principle to our joining the European Economic Community, nor to agree on a specific set of derogations or special arrangements for Commonwealth"<sup>250</sup>. Dette viser at møtene var for å informere, drøfte og få oversikt over hvilke områder det var ønsket at Storbritannia

---

<sup>247</sup> Milward 2002: 349

<sup>248</sup> Duncan Sandys var Commonwealth Secretary, Peter Thorneycroft var (juli 1960) Minister of Aviation, Lord Perth var Minister of State for the Colonial Affairs, Edward eller Ted Heath var Minister of Labour and Lord Privy Seal (juli 1960) and John Hare var Minister of Agriculture, Fisheries and Food

<sup>249</sup> Milward 2002: 344

<sup>250</sup> PRO, DO 165/54 Outward telegram from CRO to Wellington and Canberra, 24. juni 1961

prioriterte i forhandlingene med EEC. Det vil si at møtene med Samveldet var en kombinasjon av forberedelser til britenes forhandlinger med EEC og informasjon til Samveldet. Det var også et uttrykk for at Storbritannia så langt det var mulig, ønsket å ta hensyn til Samveldets interesser. Således kunne Samveldet i beskjeden grad og mer eller mindre indirekte påvirke britiske forhandlingsposisjoner. Men det var klart at hensynet til Samveldet aldri ville medføre at noen land fikk rett til å nedlegge veto.

Statsminister Holyoake fikk forsikringer fra Duncan Sandys om kontinuerlig informasjon, før den endelig beslutning om britisk deltakelse i EEC ville bli tatt. Dette går frem av kommunikeet etter møtene mellom statsministeren og Sandys i Wellington.<sup>251</sup> New Zealand presiserte at jordbruk var landets hovednæring og at næringen var avhengig av det britiske markedet. Endringer i New Zealands eksport til Storbritannia ville få betydelige konsekvenser for den nasjonale økonomien. Ordlyden i kommunikeet vitner om at New Zealand ønsket å samarbeide og ledelsen oppfordret britene til konsultasjoner om sentrale spørsmål.

I Australia møtte Duncan Sandys statsminister Robert Menzies. Kommunikeet viser at Sandys her måtte dempe frykten for at Storbritannia skulle bli mer opptatt av europeisk økonomisk politikk. Det var også en viss uro for britene ville bli mer opptatt av internasjonale og politiske forhold generelt, enn forholdet til Samveldet. Det ble også hevdet fra australsk side at britisk deltakelse i Europa ikke ville være forenlig med å opprettholde og utvikle tilknytningen til Samveldet.<sup>252</sup> Menzies hevdet

They saw merit in such a unity (EEC, min tilføyelse) since a continuing division in rival economic groups would be a source of danger and weakness, while a powerful and experienced group of free European Nations can do much to preserve the world's peace. However ... avoidance of a divided Western Europe was a desirable objective, it should not be accomplished at the cost of division within the Commonwealth or elsewhere in the free world.<sup>253</sup>

Dette viser tydelig at statsminister Menzies var på det rene med at europeisk økonomisk samarbeid kunne få positive konsekvenser langt ut over det geografiske området avtalene dekket. Dette er også i tråd med deler av intensjonen i forbindelse med opprettelsen av Romatraktaten.

---

<sup>251</sup> PRO, DO 165/54 Inward telegram to Commonwealth Relations Office, Colombo, Freetown, Salisbury, Canberra from Wellington, Draft Communiqué, 5<sup>th</sup> July 1961,

<sup>252</sup> PRO, DO 165/54 Communiqué Common Market, Canberra 11<sup>th</sup> July 1961

<sup>253</sup> Ibid

Men det ble også uttrykt skepsis vis a vis negative politiske konsekvenser et slikt samarbeid kunne medføre, som for eksempel splittelse både innen Samveldet og i den frie verden. Dette ville i tilfelle bli svært alvorlig og viser hvor viktig den britiske regjeringens beslutning om møter med Samveldet var. Det var tydelig alvorlige motforestillinger og det var viktig å få drøftet og klarlagt hvilke konsekvenser medlemslandene i Samveldet fryktet. Dette viser også hvilken betydelig oppgave som lå på Sandys og hans kolleger når det gjaldt å drøfte, avklare og berolige de ulike regjeringene i Samveldet. Sandys la i sitt møte med Menzies stor vekt på at både den australske og den britiske regjering hadde interesse av at den langvarige ”flow of trade”<sup>254</sup> mellom de to landene, ble opprettholdt. Han sendte flere telegram til statsminister Macmillan der han informerte om møtene som hadde vært svært utfordrende. Han tok også opp at Menzies insisterte på at følgende måtte være med i kommunikeet “... Britain’s entry into Common Market would weaken the Commonwealth relationship.”<sup>255</sup> Han presiserte at Australia stod foran et delstatsvalg og at Menzies var svært opptatt av bøndernes stemmer. Videre refererte han fra samtaler Menzies og Sandys hadde hatt på tomannshånd der Menzies presiserte at Macmillan ikke skulle bekymre seg for vennskapet mellom de to statsministrene, ”... our relation would be just as close as the always had been.”<sup>256</sup>

Dette viser at Menzies hadde to agendaer. På den ene siden var han opptatt av det kommende valget og han fryktet at et kommuniqué der han bifalt briteres søknad til Europa ville svekke mulighetene for å vinne.<sup>257</sup> Når det gjaldt det felles kommunikeet mente Sandys at det allikevel var bedre at den australske statsminister fikk uttrykke sin uenighet her. Et kommuniqué med negative uttalelser av denne typen var bedre enn ikke noe kommuniqué, hevdet han. Uten et slikt dokument var det mulig at Australias ministre kunne føle seg ”... free to express their hostility to”<sup>258</sup> whole idea of Common Market without restraint,”<sup>259</sup> mente han. Dersom et felles kommuniqué ble utarbeidet ville dette i langt større grad begrense slike uttalelser fordi dokumentet kunne oppfattes som en avtale eller enighet mellom de to landene. Menzies viste også tydelig at han ønsket å opprettholde den gode relasjonen til Macmillan, derfor måtte han forsikre om at

---

<sup>254</sup> PRO, DO 165/54 Communiqué Common Market, Canberra 11. July 1961

<sup>255</sup> PRO, DO 165/54 Telegram from Commonwealth Secretary for Prime Minister 11<sup>th</sup> July 1961

<sup>256</sup> Ibid

<sup>257</sup> Ibid

<sup>258</sup> sic

<sup>259</sup> PRO, DO 165/54 Telegram from Commonwealth Secretary for Prime Minister 11<sup>th</sup> July 1961

uenigheten var uten betydning for vennskapet dem i mellom.<sup>260</sup> Dette er noen av momentene fra kommunikeet:

Mr Sandys made it clear that he did not ask the Australian Government to express an opinion on the question whether Britain should join the Common Market. The British Government itself had as yet reached no decision on this issue. The immediate question was whether or not to open negotiations with the European Economic Community.<sup>261</sup>

Her gjøres en sontring mellom spørsmålet om Storbritannia skulle delta i EEC og spørsmålet om man skulle gå inn i forhandlinger. Dette var viktige nyanser for britene på dette tidspunktet. Poenget hadde også blitt presisert i et telegram fra Sandys til Wellington og Canberra 24. juni 1961.<sup>262</sup> Australia kunne altså ikke påvirke Storbritannias beslutning om å starte forhandlinger. Men den australske statsministeren fikk anledning til å presisere på hvilke områder det måtte tas spesielle hensyn, samt å gi uttrykk for uenighet i britenes beslutning.

But they made it clear that the absence of objection should in the circumstances not be interpreted as implying approval. ... as in any such negotiations various Australian export industries would be materially involved, Australia should ... negotiate direct on Australia's behalf when details and arrangements affecting items of Australian trade were being discussed.<sup>263</sup>

Australia ønsket altså å delta i forhandlinger fordi regjeringen fryktet konsekvensene for eksportnæringen, går det frem av kommunikeet. Sandys ga uttrykk for at han forstod årsaken til at den australske regjering ønsket dette. Men han ga ingen forhåpninger om at dette var mulig.

Det var imidlertid enighet om at drøftelsene hadde gitt viktig informasjon og bidratt til avklaring av usikkerhet. Samtalene hadde også ført til større forståelse av viktige og komplekse tema som var involvert. Kommunikeet viser altså en kombinasjon av konstruktiv dialog og diskusjoner, det viste også at det var stor uenighet mellom partene når det gjaldt konsekvenser for Samveldet. Australia måtte i denne situasjonen ta flere hensyn, både på kort og lang sikt. Det kommende valget var svært viktig på kort sikt, mens eksportindustriens fremtid og frykten for at Samveldet skulle miste sin betydning var konsekvenser i et lengre tidsperspektiv. Men kommunikeet viste også at den australske statsminister hadde evne å forstå Storbritannias

---

<sup>260</sup> Ibid

<sup>261</sup> PRO, DO 165/54 Communiqué Common Market, Canberra, 11<sup>th</sup> July 1961

<sup>262</sup> PRO, DO 165/54 Outward telegram from CRO London to Wellington and Canberra, 24<sup>th</sup> June 1961 se ovenfor

<sup>263</sup> PRO, DO 165/54 Communiqué Common Market, Canberra, 11<sup>th</sup> July 1961: 2

situasjon. Teksten vitner om at man lyktes i å finne en tone preget av samarbeid og en viss grad av fortrolighet.<sup>264</sup> Det var et poeng at det ble skrevet kommunikeer fra møtene med samveldet. Et dokument utarbeidet i fellesskap der det var rom for uenighet, men også oppsummering av poeng man var enige om viste tydelig evne til samarbeid. Og som vi så over mente Sandys at et kommuniké med forbehold bidro i større grad til å forplikte partene med hensyn på uttalelser i etterkant, enn dersom det ikke ble utarbeidet kommuniké.

Etter møtene i Australia valgte ”the High Commissioner”, Lord Oliver, å sende sine kommentarer til drøftelsene mellom statsminister Menzies og Duncan Sandys. Oliver bidro blant annet med opplysninger om den økonomiske situasjonen i Australia som var regjeringen Menzies store bekymring på det daværende tidspunktet. Arbeidsledigheten var på det høyeste siden krigen og det var store problemer for Australias råvareprodusenter. Menzies fryktet dette ville få umiddelbare politiske konsekvenser i det forestående delstatsvalget i Victoria 15. juli, stod det i notatet. Ytterligere et moment Oliver trakk frem var at Menzies hadde hevdet at ”... United Kingdom is progressively deserting the old members of the Commonwealth in favour of the new.”<sup>265</sup> Menzies mente Samveldet, med mange nye medlemmer, hadde utviklet seg slik at det førte til desintegrasjon. I dette perspektivet fryktet Australia at britisk deltakelse i Europa ville bidra ytterligere til konkurranse om Storbritannias oppmerksomhet. Dette viser at det var flere årsaker til Menzies skepsis til britisk europaengasjement. Det var knyttet til egen økonomisk utvikling, politiske konsekvenser i forestående valget samt til endringer i samholdet i Samveldet. Oliver kommenterte også at pressen viste liten interesse for temaet. Et siste poeng Oliver tok opp, var at tonen hos de australske ministrene var blitt tøffere den siste tiden, noe han mente blant annet kom til uttrykk i kommunikeet som ble satt opp.<sup>266</sup> Sandys reiste etter Australia, til Canada.

Kommunikeet fra møtene i Canada var kort og konsist. Det konstaterer at den britiske regjering ennå ikke hadde tatt den formelle beslutningen om å starte forhandlinger med EEC, og at ”... this is a matter for decision by the British Government.”<sup>267</sup> Videre står det i dokumentet at ”The Canadian Ministers indicated that their Government’s assessment of the situation was

---

<sup>264</sup> Ibid

<sup>265</sup> PRO, DO 165/54 The Commonwealth and Europe, The Secretary of State’s visit to Australia, by Lord Oliver, Office of the High Commissioner for the United Kingdom, Canberra, 21<sup>st</sup> July 1961: 2

<sup>266</sup> Ibid

<sup>267</sup> PRO, DO 165/70 Joint Communiqué 14<sup>th</sup> July 1961

different from that put forward by Mr. Sandys.”<sup>268</sup> Dette viser noe av uenigheten mellom Storbritannia og Canada, presentert i en moderat form. Canada viste også bekymring for konsekvensene av britiske forhandlinger med EEC, ”They expressed the grave concern ... about the implications of possible negotiations ... and about the political and economic effects which British membership in European Economic Community would have on Canada and on the Commonwealth as a whole”<sup>269</sup>. Sandys kommenterte til dette at den britiske regjering ville, før den tok beslutning om forhandlinger, omhyggelig vurdere synspunktene til den canadiske regjering. Kommuniqueet viste ingen felles vurdering av at dette hadde vært nyttige samtaler slik vi så i kommuniqueet fra Canberra. På den ene siden kan dette tyde på at frontene syntes kjøligere og mer utilnærmelige mellom Canada og den britiske representanten enn den hadde vært i Australia. På den annen side kan dette like gjerne være resultat av ulike tilnæringsmåter, kulturelle forskjeller eller politisk uenighet. Som vi skal se hevdet Garner at canadierne generelt var positive til britene, jeg vil derfor anta at det skyldes en kombinasjon av politisk uenighet og at mye stod på spill for Canada.

Også etter Sandys besøk i Ottawa kom det ettersendt kommentarer fra ”the High Commissioner”. Saville Garner skriver blant annet at, på møtene for å drøfte teksten til felles kommuniqué, tok Howard Green<sup>270</sup> opp at han ”... refused to commit himself ... to the view that the decision to join the Common Market was one for the British Government alone...”<sup>271</sup> Green hevdet også at ”... there should be joint Ministerial discussion, possibly at a Prime Ministers’ Conference before the final decision was taken.”<sup>272</sup> Men Garner skrev videre at Sandys hadde fått Green til å innrømme at regjeringer i Samveldet ikke hadde rett til å legge ned veto, og dette ble akseptert. Dette viser at Canada ikke var på linje verken med New Zealand eller Australia, som nettopp hadde anerkjent at det var opp til britene å beslutte hvor vidt de skulle gå inn for britisk medlemskap i EEC. Dette også hadde blitt presisert av Sandys i et telegram før samtalene. Således viser dette en grunnleggende uenighet mellom Canada og Storbritannia og for så vidt en uenighet Canada stod alene om og som heller ikke fikk alvorlige konsekvenser, fordi Canada aksepterte de britiske argumentene.

---

<sup>268</sup> Ibid

<sup>269</sup> PRO, DO 165/70 Joint Communiqué 14. July 1961

<sup>270</sup> Howard Green var Secretary of State for External Affairs i den canadiske regjering

<sup>271</sup> PRO, DO 165/70 Confidential from the Office of the High Commissioner for the United Kingdom, to Duncan Sandys 17<sup>th</sup> July 1961: 2

<sup>272</sup> Ibid



Høykommissæren trakk også frem statsminister Diefenbakers bekymring i forbindelse med et dokument utarbeidet av Walt W. Rostow,<sup>273</sup> som Diefenbaker hadde fått se. Dokumentet inneholdt en påstand om at USAs administrasjon forsøkte å ”dytte” Storbritannia inn i EEC, i håp om at ”Canada would be ”pushed” into the arms of the United States and his fear<sup>274</sup> that the Americans would be the only ones to gain”<sup>275</sup> Dette vakte åpenbar uro hos den canadiske statsminister fordi det var dette Canada ønsket minst av alt.

Garner ga også informasjon om stemningen fra møtene mellom Sandys og Canada. Han sa at ministrene ”...presented their views with firmness and tenacity ...<sup>276</sup>,” og ”... the atmosphere both in the formal discussions and at social gatherings was uniformly cordial and indeed happy.”<sup>277</sup> Han hevder at årsaken til den gode atmosfæren var at canadiske ministre generelt var velvillig innstilt til britene.<sup>278</sup> Dette viser at relasjonen mellom de to landene i utgangspunktet var god, men den ble satt betydelig på prøve da britene ønsket å delta i europeisk samarbeid. Intense diskusjoner var en følge av at canadierne hadde en opplevelse av at mye stod på spill.

## **Kommunikeer fra New Zealand, Australia og Canada**

Kommunikeet fra samtalene Duncan Sandys hadde hatt med Canada viser en betydelig knappere ordlyd enn kommunikeene fra New Zealand og Australia. Dette kunne skyldes kulturelle forskjeller mellom Canada på den ene siden og New Zealand og Australia på den andre. Det kunne skyldes politiske forhold fordi Canada fryktet blant annet at USA kunne få stor innflytelse over canadisk handel, dersom avtalene med britene forsvant. Australia og New Zealand hadde et helt annet utgangspunkt fordi de ikke hadde noen tilsvarende stor aktør som det USA var i forhold til Canada. For disse landene var det frykten endringer i handelen i med Storbritannia og hvilke konsekvenser dette ville medføre økonomisk, som var problemet. Således stod mye på spill for alle tre landene.

---

<sup>273</sup> Walt W. Rostow, politisk rådgiver for president Kennedy. Han hadde både vært i National Security Council, NSC og vært leder for den politiske planleggingsstaben i the State Department, Utenriksdepartementet i USA. Garthoff, Raymond L. 2001, *A Journey through the Cold War. A Memoir of Containment and Coexistence*. Washington, The Brookings Institution

<sup>274</sup> sic

<sup>275</sup> PRO, DO 165/70 Confidential from Office of the High Commissioner for the United Kingdom in Ottawa to Duncan Sandys 17<sup>th</sup> July 1961: 2

<sup>276</sup> tenacity = hardnakkethet, stahet, stedighet, fasthet

<sup>277</sup> PRO, DO 165/70 Confidential from Office of the High Commissioner for the United Kingdom in Ottawa to Duncan Sandys 17<sup>th</sup> July 1961: 4

<sup>278</sup> Ibid: 4

Ved å sammenlikne enkeltheter i kommunikeene viser det canadiske at regjeringen anerkjente at det var opp til britene om de skulle starte forhandlinger med EEC.<sup>279</sup> Grunnen til at det ble formulert slik kan forklares ut fra et telegram som ble sendt fra CRO til den canadiske regjering før samtalen startet. Der ønske britene en avklaring om hvorvidt den canadiske regjering hadde akseptert at britene starter for handlinger med EEC eller om den stod fast på kravet, fremmet av Fleming på et tidligere tidspunkt, om en samveldekonferanse før forhandlingene kunne starte. Dette viser således at canadierne, i kommunikeet, innrømmer britenes rett til å starte forhandlinger, et faktum de ikke kunne bestride. Det var ikke stilt tilsvarende krav verken fra den australske eller den new zealandske regjering, derfor var det ikke behov for å gjøre tilsvarende avklaring i disse kommunikeene. Men ønske om ekstra samveldekonferanse skulle vise seg ikke å være slutt med dette, som vi skal se nedenfor.

I det australske kommunikeet står det at Sandys gjorde det klart at den britiske regjering ikke spurte om Australias mening om hvorvidt Storbritannia skulle delta i europeisk samarbeid.<sup>280</sup> I kommunikeet fra New Zealand stod ikke noe om dette spørsmålet.

Kommunikeene fra New Zealand og Australia var mer på samme linje og i tillegg mer i samsvar med et opplegg britene ønsket, enn Canadas var. I New Zealand og Australia gikk Sandys langt i sine forsikringer om henholdsvis ”... closely consulted on all matters ...”<sup>281</sup> og ”... to secure special arrangements to protect these important trading interests.”<sup>282</sup> Det ser ut til at det i langt større grad var viktig å forsikre New Zealand og Australias regjeringer om at britene skulle sikre deres økonomiske behov innenfor EEC enn det tilsvarende ble gjort overfor Canada. Støtten til Canada ble formulert annerledes. Regjeringen Macmillan ville ”... carefully consider the views of the Canadian Government together with those of other Commonwealth Governments.”<sup>283</sup> Overfor Canada ble det formulert som at regjeringen ville vurdere canadiske synspunkter sammen med synspunkter fra andre samvelderegjeringer. Til tross for at Sandys var konsekvent med å gi forsikringer overfor alle de tre regjeringene, fikk forsikringene fikk allikevel litt ulik utforming. Dette må henge sammen med hvilke krav som ble stilt i utgangspunktet. Det

---

<sup>279</sup> PRO, DO 165/54 Communiqué 14<sup>th</sup> July 1961

<sup>280</sup> PRO, DO 165/54 Communiqué 11<sup>th</sup> July 1961

<sup>281</sup> CAB 129/106 U.K. and – New Zealand Joint Communiqué 5<sup>th</sup> July 1961

<sup>282</sup> PRO, DO 165/54 Communiqué 11<sup>th</sup> July 1961

<sup>283</sup> Ibid

var antakelig viktig ikke gi for mange innrømmelser overfor Canada, som hadde stilt større krav overfor britene enn New Zealand og Australia hadde gjort.

## **Britiske kolonier**

Med bakgrunn i ovenstående analyse kan man spørre seg om det var tilsvarende reaksjoner i andre land tilsluttet Det britiske samveldet, for eksempel i koloniene<sup>284</sup>. Det ser ut til at reaksjonene i New Zealand, Australia og Canada hadde en del felles trekk. Er det felles trekk også når det gjaldt koloniernes reaksjoner på britenes reorientering?

Lord Perth<sup>285</sup> hadde fått ansvaret for å besøke britiske kolonier. Han besøkte Mellom-Amerika og han hadde samtaler i London med ministre fra Øst-Afrika; Kenya, Uganda og Tanganyika samt Zanzibar og Mauritius. I tillegg hadde han en reise til Asia der han besøkte Hong Kong samt territoriene Sarawak, Nord Borneo og Brunei.

Koloniområdene i Vestindia omfattet Bahamas og Bermuda i tillegg til Britisk Honduras og Britisk Guyana. Det var også et område, Den britiske karibiske føderasjon,<sup>286</sup> som var selvstendig og medlem av Samveldet. Dette var områder som var økonomisk sårbare fordi deres utenrikshandel var bygget opp rundt eksport med Samveldet der Storbritannia var den største avtaker. Dersom britene valgte medlemskap i europeisk økonomisk samarbeid fryktet lederne her at det ville medføre endringer i denne handelen og konsekvensene ville få stor økonomisk betydning disse landene. Reaksjonene kan man lett kjenne igjen fra i New Zealand, Australia og Canada.

Svært mange koloniområder var avhengige av Storbritannia som eksportmarked. Landenes hovedinntekter var i mange tilfeller bygget opp rundt eksport av landbruksprodukter til Storbritannia med de gode vilkår for toll og avgifter Samveldet la grunnlag for. For noen land var det også utstrakt handel internt i Samveldet. I landene der den største handelsvirksomheten gikk i forhold til Storbritannia fryktet de at dette markedet ble borte dersom britene gikk inn i EEC. Det

---

<sup>284</sup> Det skilles mellom koloni, kronkoloni og dominion i en oversikt. Koloni beskrives som område som en stat har ervervet utenfor sine egne grenser og som har en politisk ufri stilling. Kronkoloni er britisk koloni som styres av kronen gjennom guvernør. Dominion er betegnelse på selvstyrende samfunn innen Det britiske samveldet, likeverdig og ikke på noen måte underordnet hverandre. CAP 1962. Jeg vil i denne fremstillingen ikke skille mellom koloni og kronkoloni, men bruke betegnelsen koloni.

<sup>285</sup> Lord Perth, the Earl of Perth, John Drummond, var Minister of State for the Colonial Affairs i Macmillans regjering

<sup>286</sup> Den britiske karibiske føderasjon; Barbados, Jamaica, Leeward Islands, Trinidad, Tobago og Windward Islands, CAP 1962

ville i tilfelle ramme landenes økonomi svært hardt. Det var imidlertid en viktig forskjell mellom Australia, New Zealand og Canada og de mindre områdene. Koloniområdene kunne komme i betraktning for AOT.

Etter møtene Lord Perth hadde med koloniene skrev Iain Macleod<sup>287</sup> et memorandum til regjeringen<sup>288</sup>. Dokumentet var en oppsummering av samtale Perth hadde hatt med representanter for de ulike regjeringene. Det ble ikke skrevet felles kommunikeer fra samtalene utenom et pressekommuniké fra Vestindia.

Generelt varierte reaksjonene fra “... acute alarm ... through varying stages of concern... to territories ... that would not be much affected either way”.<sup>289</sup> Det viste seg å være en utbredt oppfatning om at de preferanser områdene nøt godt av ville forsvinne dersom britene valgte europeisk økonomisk samarbeid. Det ble nevnt at AOT kunne være en mulig ordning. For de fleste territoriene var det ønsket at det ble forhandlet om dette, så nær som i Øst-Afrika. Her måtte både Tanganyika, Uganda og Kenya for det første samrå seg med hverandre. Dette skyldtes antagelig at landene allerede hadde etablert økonomisk samarbeid gjennom et felles østafrikansk marked.<sup>290</sup> I tillegg måtte representanten fra Tanganyika konsultere statsminister Nyerere som kom til London senere i juli. Tanganyika så på denne tiden frem til selvstendighet som var planlagt gjennomført i desember 1961. For Tanganyikas ministre var det sentralt at AOT-status skulle baseres på likeverdighet og frivillighet og helt uavhengig av “... imperialist taint”<sup>291</sup>. Også i Singapore og Nord Borneo ønsket representantene å ta forbehold. I disse områdene stod utviklingen av et større Malaysia<sup>292</sup> på trappene og landene ønsket å avvende den utviklingen før det kunne tas endelig stilling, går det frem av dokumentet. De fleste territoriene ønsket forsikringer om at de hadde frihet til å legge importtoll på innførsel av varer for å sikre egne lands inntekter og begynnende industrialisering.<sup>293</sup>

Det var altså en viktig forskjell mellom områdene Lord Perth hadde samtaler med og områdene besøkt av Duncan Sandys når det gjaldt AOT. Meningen med AOT hadde vært å sikre

---

<sup>287</sup> Iain Macleod var Secretary of State for the Colonies, og Lord Perth var Minister of State for the Colonies

<sup>288</sup> CAB 129/106 Memorandum by the Secretary of State for the Colonies, 18<sup>th</sup> July 1961

<sup>289</sup> Ibid: 1

<sup>290</sup> East-African Common Service Organisation var dette østafrikanske økonomiske området som døde hen etter noe tid

<sup>291</sup> CAB 129/106 Memorandum by the Secretary of State for the Colonies, 18<sup>th</sup> July 1961: 2

<sup>292</sup> Malaysia ble selvstendig innenfor Samveldet i 1957, i 1963 ble Malaysia-føderasjonen etablert, inkluderte Singapore og Nord Borneo. Kunnskapsforlaget 2001

<sup>293</sup> CAB 129/106 Memorandum by the Secretary of State for the Colonies, 18<sup>th</sup> July 1961: 1

koloniene tilgang til det europeisk marked som følge av at moderlandet deltok i samarbeidet, opprinnelig en ordning med tanke på franske kolonier. Ordningene sikret kolonienes tilgang til EEC med hensyn på toll og kvoter. Men de selvstendige områdene som var en del av Samveldet ville ikke automatisk delta i denne ordningen. Det måtte gjøres en økonomisk vurdering i det enkelte tilfellet. Derfor ble det et usikkerhetsmoment for noen områder, at ikke alle som ønsket AOT kunne regne med å få denne status. Ytterligere et usikkerhetsmoment var at det var krav om en forestående omlegging av ordningen.<sup>294</sup> For Hong Kong for eksempel, hadde dette området en økonomisk utvikling som ikke tilsa at det ville komme inn under ordningen. AOT var heller ikke noen løsning når det gjaldt de industrialiserte områdene New Zealand, Australia og Canada. Deres økonomi var bygget både på industri- og råvareproduksjon og økonomien var sterkere enn i mange koloniområder. Dette gjelder også når vi tar i betraktning problemene Australia hadde med blant annet høy arbeidsledighet eller konsekvensene for New Zealand dersom landet skulle miste det britiske markedet for sine landbruksprodukter. I tillegg til Hong Kong var også Singapore et område som ville falle utenfor en slik ordning. Begge disse områdenes økonomiske aktivitet var langt høyere enn i mange av de øvrige koloniene. I tillegg til at områdene var mer industrialisert, var det her en begynnende satsing på ”forbruksindustri” og flere mennesker var også knyttet til industri her enn i mange andre koloniområder. Således var både Singapore og Hong Kong i en økonomisk særstilling.

For Hong Kongs var det i tillegg frykt for at

...a very great danger she would loose, notably as a result of the imposition of reverse preferences against her and in favour of the Six in the United Kingdom market, and by the loss of preferences elsewhere in the Commonwealth as a result of a general revision of the preferential system.<sup>295</sup>

På denne bakgrunn ønsket Hong Kong primært at Storbritannia ble stående utenfor EEC. Hong Kong kunne alternativt tenke seg å opprettholde fri tilgang til det britiske markedet slik området hadde på det daværende tidspunkt, siden ikke AOT-status syntes som en mulighet.<sup>296</sup> Det kan derved se ut som Hong Kong havnet i en mellomsituasjon. På den ene siden var området i samme

---

<sup>294</sup> A.O.T. status was evolved before the French-speaking African countries were independent and ... it was now being revived...pressures from the A.O.T. countries, from among the six themselves, and from outside (especially the United States) for changes in ...A.O.T. CAB 129/105. Memorandum by the Minister of Labour, 11<sup>th</sup> July 1961:2

<sup>295</sup> CAB 129/106 Memorandum by the Secretary of State for the Colonies, 18<sup>th</sup> July 1961: 4

<sup>296</sup> Ibid: 4

situasjon som New Zealand, Australia og Canada når det gjaldt generell økonomisk utvikling, derfor var AOT utenfor rekkevidde. På den annen side var området fortsatt koloni under Storbritannia. Derfor var Hong Kongs forbindelse med Storbritannia betydelig tettere enn den var for New Zealand, Australia og Canada. Et britisk EEC-medlemskap ville derfor få store konsekvenser for landets handelsvirksomhet, både på grunn av tap av markeder i Samveldet og på grunn av omvendte preferanser. Dette kunne bli en stor belastning.

Når det gjaldt Singapore var situasjonen noe annerledes. Staten hadde vært britisk koloni i mange år, men i 1959 fikk den indre selvstyre. I 1961 deltok Singapore i forhandlinger om etablering av Malaysia-føderasjonen og ble medlem der i 1963. Singapore var blant annet en av de største havne- og handelsbyer i Asia.<sup>297</sup> Den økonomiske aktiviteten i området var omfattende med sterkt økende industrialisering og utstrakt handelsvirksomhet. Peter Thorneycroft hadde hatt møter med representanter for Singapore.

Det ble heller ikke her skrevet kommuniqué fra møtene. I ”Memorandum by the Minister of Aviation”<sup>298</sup> går det frem at ingen av områdene<sup>299</sup> han besøkte i Asia, uttrykte motforestillinger mot Storbritannias ønske om å starte forhandlinger med De seks. Det ble det vist en viss forståelse for briteres søking mot samarbeid i Europa. Men det forhindret allikevel ikke at det var en viss bekymring for konsekvensene for deres eget samarbeid med Storbritannia i fremtiden. Singapore uttrykte skepsis til konsekvenser som følge av endringer i tollavgifter. Og på samme måte som i Hong Kong, fryktet også regjeringen i Singapore både reverserte preferanser, samt å miste tilgangen til markedet i Samveldet. Det går også klart frem i memorandumet fra Thorneycroft at flere asiatiske land var usikre på hvordan det kunne utvikles nye eksportlinjer til Storbritannia dersom landene ikke lenger fikk fri tilgang til det britiske markedet. Både India, Pakistan og Singapore ble av Thorneycroft beskrevet som områder som så for seg en økende industri,<sup>300</sup> og det var viktig å få avsetning fra denne. Nettopp i en gryende utviklingsfase var det sentralt å opprettholde fri tilgang blant annet til det britiske marked. Både Singapore, India og Pakistan var enige om at Fellesmarkedet hadde en klart mindre liberal

---

<sup>297</sup> CAP 1962

<sup>298</sup> CAB 129/106 Memorandum by the Minister of Aviation 18<sup>th</sup> July 1961:1

<sup>299</sup> De fem områdene han besøkte var Pakistan, India, Malaya-føderasjonen, Ceylon og Singapore

<sup>300</sup> CAB 129/106 Memorandum by the Minister of Aviation 18<sup>th</sup> July 1961:1

handelspolitikk enn Storbritannia, går det frem av dokumentet.<sup>301</sup> Dermed kan det se ut som flere land hadde en oppfatning av at endringene i handelsmønsteret ville få store konsekvenser, dersom britene deltok i europeisk samarbeid. Sannsynligheten for at Singapore og Hongkong kunne få AOT-status, var altså svært liten. Mens andre områder som India og Pakistan, kunne vurderes både med hensyn på AOT, eller andre ordninger i form av begrenset tilgang til EEC, både på grunn av lavere økonomisk aktivitet og hvilke varer landene kunne tilby.

## Andre land i Afrika

Reaksjonene i Afrika kan se ut til å ha vært sterkere i noen områder enn i andre, men var de mer samordnet enn vi hittil har sett? Det var fire land i Afrika som ble besøkt av John Hare<sup>302</sup>, Ghana, Nigeria, Sierra Leone og Rhodesia og Nyasalandføderasjonen.<sup>303</sup> Dette var land som enten nylig hadde fått eller i nær fremtid ville bli selvstendige.

Møtene Hare hadde med utvalgte ministre kan se ut som de var preget av den samme holdning som den the Earl of Perth møtte når det gjaldt Øst-Afrika. I Øst-Afrika ga ministrene i Kenya, Uganda og Tanganyika uttrykk for at landene ønsket å samrå seg med hverandre. Memorandum fra samtale med Øst-Afrika viste at "Kenya Government take the view that A.O.T. status should be sought on their behalf provided that the Uganda and Tanganyika Governments are of the same mind on their own behalf."<sup>304</sup> Det vitner om at disse tre landene i større grad forholdt seg som et fellesskap i forbindelse med britisk søknad til EEC.

I Nigeria ble Hare møtt av en holdning som kunne indikere at også de vestafrikanske i noen grad samarbeidet, "I would add that the Nigerians told us that they would be consulting Ghana and Sierra Leone, and their Monrovia associates, about my discussions with them."<sup>305</sup> Dette viser at både Øst-Afrika og Vest-Afrika altså tok forbehold om å konsultere land i regionen og at det foregikk et visst samarbeid mellom dem. En mulig årsak til dette kan ha vært at de afrikanske landene visste lite om hva EEC var, hva samarbeidet gikk ut på og hvilke konsekvenser det kunne få. Ved å samrå seg med hverandre kunne lederne bli enige om en felles

---

<sup>301</sup> CAB 129/106 Memorandum by the Minister of Labour 11<sup>th</sup> July 1961

<sup>302</sup> John Hare var Minister of Labour i Macmillans regjering

<sup>303</sup> Ghana ble selvstendig i 1957 under Kwame Nkrumah, Nigeria ble selvstendig i 1960, Sierra Leone ble selvstendig i 1961, Rhodesia og Nyasaland-føderasjonen ble selvstendig i 1963. Føderasjonen ble delt i landene som vi i dag kjenner som Zambia, Zimbabwe og Malawi.

<sup>304</sup> CAB 129/106 Memorandum by the Secretary of State for the Colonies, 18<sup>th</sup> July 1961: 4

<sup>305</sup> CAB 129/105 Memorandum by the Minister of Labour, 11<sup>th</sup> July 1961: 3

strategi overfor Storbritannia. Nigeria var opptatt av økonomiske faktorer i større grad enn for eksempel Ghana, hevdet Hare.<sup>306</sup> Det ble også uttrykt ønske om at AOT skulle bli "...reformed and extended" således var ikke AOT fryktet på samme måte i Nigeria som i Ghana. Hare ga også uttrykk for at "... strongly "African" attitude is perhaps still rather a recent development in Nigeria. I am sure it would be a serious mistake to underestimate it; and I think it is likely to become an increasingly important factor in Nigerian thinking."<sup>307</sup> Hare så de nasjonalistiske tendensene, han ga uttrykk for at dette ikke måtte undervurderes. Det var to sider av dette, det kunne bety økt samarbeid og dialog, en konstruktivt initiativ. Men det kunne også være holdninger som kunne bli snudd mot Storbritannia og andre tidligere koloniherrer i Afrika. Det kunne medføre isolasjon og tilbaketrekning fra internasjonalt samarbeid noe som ville gjøre samarbeidet langt mer komplisert. Hare understreket imidlertid at regjeringene uttrykte at de satte pris på å bli konsultert og de anerkjente britenes rett til å ta beslutningen om å starte forhandlinger. Således viste disse afrikanske landene forståelse for de britiske argumentene for å delta i et europeisk samarbeid, går det frem av møtereferatene.<sup>308</sup>

Det var allikevel ulike interesser i de fire landene. President Nkrumah i Ghana var uenig i hele ideen om et felles europeisk marked og mislikte også ideen om AOT. Han påstod at Ghana ble utsatt for handelsdiskriminering og fryktet dette også for fremtiden. President Nkrumah sa han var åpen i sin holdning, men Hare var usikker på hvor langt denne åpenheten holdt. Det var flere elementer som tilsa at hans sjarmerende ytre ikke representerte hele sannheten. Presidenten hadde blant annet nylig vist klare totalitære tendenser da han hadde tatt over både hæren, politiet og finansdepartementet. Hare fryktet også at Nkrumahs ambisjoner strakk seg langt ut over Ghanas grenser da han ga uttrykk for "... aspirations to be *the* African leader."<sup>309</sup> Forskjellen til Nigeria var også stor. I Nigeria la regjeringen langt mer vekt på økonomiske elementer, enn det Ghana gjorde, skriver Hare. Men for Nigeria var det viktige forbehold, det hadde ikke vært mulig å få snakke med verken finans- eller handels og industriministeren. Men Hare hadde hatt et privat besøk hos statsministeren, Abubakar Tafawa Balewa,

But like him (president Nkrumah, min tilføyelse) the Nigerians are anxious that there should be nothing in the relationship of African countries to Europe which involves any

<sup>306</sup> CAB 129/105 Memorandum by the Minister of Labour, 11<sup>th</sup> July 1961: 2

<sup>307</sup> Ibid: 2-3

<sup>308</sup> CAB 129/106 Memorandum by the Secretary of State for the Colonies, 18<sup>th</sup> July 1961

<sup>309</sup> CAB 129/105 Memorandum by the Minister of Labour, 11<sup>th</sup> July 1961: 2



kind or appearance of subordination or colonialism, or which might impede political or economic co-operation between the African countries.<sup>310</sup>

Dette vitner om at det var et visst forsøk på å samordne interesser og på å opptre samlet når det var snakk om "... the relationship of the African countries ...". Men det er viktig å legge merke til at ble uttrykt en viss frykt for at Europa kunne "... impede political or economic co-operation between African countries." Både frykt for diskriminering og inntrykk av samordning forsterkes av utsagn som at de måtte "... avoid economic discrimination against Nigerian export and advance their aim of political as well as economic co-operation between the Monrovia Powers."<sup>311</sup> Et siste uttrykk for samarbeid mellom afrikanske var at det ble fremhevet at Nigeria ønsket å samarbeide med det selvstendige Liberia. Men frykten for at britene skulle hindre et eventuelt afrikansk samarbeid var også tilstede. Selv om Nigerias statsminister ikke kunne vise til eksempler på at dette var tilfelle i denne situasjonen, viser det at tilliten til britene og andre vestlige land ikke var spesielt stor. Det var også skepsis til ordningen med AOT, uten at dette ble konkretisert, og Nigeria sa de ønsket endringer før landet kunne delta.

For Sierra Leone var situasjonen ikke ulik den i Nigeria, skrev Hare.<sup>312</sup> Statsminister Milton Margai var opptatt av at han ville samarbeide med Nigeria om hvilke løsninger han mente var gunstige for landet. Mens Rhodesia og Nyasaland føderasjonen uttrykte skepsis, og oppfattet det slik at beslutningen i Storbritannia allerede var tatt. Her ønsket landet at britene skulle delta i europeisk samarbeid under forutsetning av at føderasjonens interesser ble sikret gjennom AOT.

Dette viser at de afrikanske landene hadde svært ulik oppfatning av hva EEC kunne tilby Afrika. På den ene siden fryktet flere land at EEC kunne føre til handelsdiskriminering og true deres interne samarbeid. Dette hevdet for eksempel president Nkrumah i Ghana. Som vi så ovenfor var han uenig i et europeisk fellesmarked som idé og han hadde ikke tro på at revidering av AOT ville gjøre det mer akseptabelt. Årsaken til dette var blant annet at fra hans politiske ståsted så han de vestlige landene som konkurrent og potensiell utbytter av landene i Afrika. Nigeria ga uttrykk for at dersom avtalen med AOT ble revidert og utvidet, ville dette ha en viss interesse. Holdningene i Rhodesia og Nyasaland, samt på Mauritius og Fiji var at AOT-status var en god løsning for disse områdene. Landene i Afrika ønsket stort sett fortsatt samarbeid gjennom

---

<sup>310</sup> CAB 129/105 Memorandum by the Minister of Labour, 11<sup>th</sup> July 1961: 2

<sup>311</sup> Ibid: 2

<sup>312</sup> Ibid: 3

Samveldet. Årsaken til at de fleste mislikte eller ikke ønsket at Storbritannia skulle delta i europeisk samarbeid hang sammen med at de fleste hadde erfaring fra samarbeidet i Samveldet. Det tette økonomiske samarbeidet i EEC støttet for en del afrikanske ledere opp under fordommene mot Vesten ved at Afrika ikke ble tilbudt medlemskap på like vilkår blant annet. Det at afrikanske land skulle ha særordninger var i seg selv mistenkelig, det virket også som dette var uavhengig hva vilkårene var.

## **Oppsummering - møtene med Samveldet**

De fleste landenes ledere uttrykte tilfredshet over at Storbritannia konsulterte dem før beslutningen skulle tas i den britiske regjeringen. Mange av samtaleene ble også vurdert som et positivt initiativ og det kom mye ut av møtene, blant annet på den positive siden i form av erklæringer om godt samarbeid, som skjedde både i New Zealand, Australia og Canada. Lederne fikk anledning til å gi uttrykk for det de mente ville bli problematisk. Fellesnevneren var at alle hevdet de ville få problemer hvis Storbritannia gikk inn i EEC. I tillegg kom det en del kritikk mot Storbritannia.

Storbritannia fikk gjennom møtene en viss oversikt over hvilke problemer landene var urolig for som følge av britisk Europa-deltakelse. Men det gikk tydelig frem av kommunikeene at innstillingen til britisk europa-tilnærming varierte fra land til land. For New Zealand var det først og fremst frykt for økonomiske konsekvenser fordi deres eksport av landbruksvarer til Storbritannia var svært sentral for hele landets økonomi. I Australia var Menzies opptatt av de politiske konsekvensene der han fryktet for utviklingen av en europeisk føderasjon. Men det er interessant å legge merke til at Australia også var positive til britisk deltakelse i Europa så sant australske interesser kunne sikres på en adekvat måte.<sup>313</sup> Holdningen i Canada var langt mindre imøtekommende enn i New Zealand og Australia. Canadiske representanter uttrykte klart at de heller ønsket britene med i amerikansk-canadisk økonomisk samarbeid fremfor britisk deltakelse i europeisk samarbeid.

De ulike memorandaene viser at de fleste land i Samveldet mente de ville bli påvirket ved et eventuelt britisk medlemskap i EEC. Hovedårsaken lå altså i at en vesentlig andel av britisk

---

<sup>313</sup> PRO, DO 165/54 Summary, The Commonwealth and Europe, The Secretary of State's visit to Australia, July 1961

utenlandshandel foregikk mellom Samveldet og Storbritannia. Fordi denne handelen var mindre lønnsom enn tidligere og ikke på samme måte bidro til en sterk og stabil økonomi i Storbritannia, måtte britene se seg om etter nye økonomiske løsninger, det var en viktig årsak til at EEC var blitt aktuelt. Dersom landene ønsket et fortsatt sterkt Samvelde, var også de tjent med at Storbritannia søkte nye økonomiske løsninger som samarbeidet med EEC.

For kolonier og frigitte kolonier var problemene av en annen art enn de var for de mer industrialiserte områdene. For noen områder var AOT et aktuelt alternativ. Men ulik politisk innstilling viste seg i noen land å gjøre det vanskelig å finne løsninger på problemer som kunne oppstå som følge av et eventuelt britisk EEC-medlemskap. I Afrika var Ghana i en særstilling med lederen Nkrumah. Han oppfattet EEC som et nytt forsøk på vestlig imperialisme. Dette var ekstremt, men representerte en holdning fra en leder som i liten grad ønsket å samarbeide. Men også Nigeria var skeptisk til EEC og til AOT som løsning i sin daværende form. For enkelte land var det også et problem at landet hadde for høy økonomisk aktivitet. Dette gjaldt både Hong Kong og Singapore. Dersom disse landene både mistet tilgang til det britiske markedet og det i tillegg ble gjennomført omvendte preferanser, fryktet de det kunne gå riktig ille. Land som India og Pakistan var skeptiske og fryktet de ville miste tilgangen til det britiske markedet. Her skulle det skulle vise seg at det ville finnes ordninger som kunne settes i verk, dersom landene var interessert.

Ytterligere et moment var at noen land i Afrika var skeptiske fordi de oppfattet at Europa ville begrense afrikansk samarbeid, dette ble hevdet både fra Nigeria og Ghana. Mens Rhodesia og Nyasaland ville være interessert i AOT. Samarbeid og koordinering viste seg også til en viss grad i Øst-Afrika. Det viste seg imidlertid at ikke var en varig løsning for landene fordi dette samarbeidet gikk i oppløsning.

Den britiske regjering la i september 1961, opp forhandlingsstrategien i forhold til EEC. Da viste det seg at møtene med Samveldet blant medvirket til at britene hadde ønsker om at både Canada, New Zealand og Australia skulle få avtaler med Europa om "comparable outlets". Således fikk møtene denne sommeren betydning for Samveldet. Den britiske regjeringen innså at den måtte søke å unngå at britisk EEC-medlemskap fikk for negative konsekvenser for landenes eksport.

## 7 Finansministtermøte i Accra september 1961

I september 1961 ble det holdt et finansministtermøte, Commonwealth Economic Consultative Council. Møtet fant sted i Accra i Ghana, 12. til 14. september. Møtet ble ledet av Selwyn Lloyd, Chancellor of the Exchequer og agendaen var "European Economic Problems". Dette var første anledning til drøftelser for et samlet Samveldet, av et eventuelt fremtidig britisk medlemskap i EEC.

Milward hevder at Macmillan forsøkte å unngå møter i forkant av forhandlingene med EEC. Således blir dette møtet også beskrevet av Milward som "awkwardly scheduled".<sup>314</sup> Macmillan skriver i sin selvbiografi lite om møtet i Accra utover at atmosfæren var anstrengt og at både Canada og Ghana var sterkt i mot britisk deltakelse i europeisk samarbeid.<sup>315</sup> Få måneder tidligere hadde britiske representanter hatt møter med Samveldets ledere. Duncan Sandys hadde, overfor regjeringen, i etterkant av disse møtene hevdet at misnøyen i Samveldet antagelig ville dø ut dersom det ble gitt beskjedne innrømmelser fra "de seks". Etter møtet i Accra forstod de fleste at dette ikke var tilfelle, skriver Milward.<sup>316</sup> Således ble møtet i Accra en realitetskonfrontering for Sandys og den britiske regjering. Milwards syn understøttes i kommunikeet etter møtene. Samveldet var på dette tidspunkt mer samlet i sine reaksjoner mot Storbritannia enn de hadde vært tidligere:

Most Commonwealth countries questioned whether the United Kingdom, with its other international and domestic obligations, could possibly secure in the proposed negotiations an agreement which would protect Commonwealth interests adequately and effectively. It was generally agreed that any impairment of these interests would damage some or all Commonwealth countries, and could have adverse effects on particularly industries and areas. Several representatives stressed the danger that, if the United Kingdom succeeded in negotiating special benefits in the European Economic Community for only certain Commonwealth countries, the result could be damaging to Commonwealth solidarity.<sup>317</sup>

Som vi ser var Samveldet tydelig uenig i Storbritannias valg og mange land uttrykte usikkerhet om hvilke løsninger forhandlingene ville føre til. Samtalene i juni og juli hadde foregått på individuell basis noe som antagelig hadde gitt Storbritannia en følelse av kontroll over situasjonen. Forskjellen nå var at gruppen virket mer samlet fordi landene fikk anledning til å

---

<sup>314</sup> Milward 2002: 362

<sup>315</sup> Macmillan 1973: 29

<sup>316</sup> Milward 2002: 362

<sup>317</sup> PRO, CAB 21/5050 Commonwealth Economic Consultative Council, Meeting at Accra, 12<sup>th</sup> -14<sup>th</sup> September 1961: 2

dele sin bekymring og sine motforestillinger i et felles forum. Det kan derfor se ut til at møtene med Samveldet noen måneder tidligere hadde hatt liten innvirkning på frykten for konsekvensene av britisk deltakelse i EEC. Det er ikke usannsynlig at Macmillan hadde forutsett noe av dette, og det kan ha vært en medvirkende årsak til at han forsøkte å unngå et felles møte med Samveldet før forhandlingene startet.

Da diskusjonene startet var det lite britene kunne bidra med, fordi forhandlingsprosessene med EEC ikke var kommet i gang. Informasjonen til Samveldet ble preget av mange forbehold og den var lite konkret. Bekymringen i Samveldet gjaldt Samveldets fremtid ble det fremholdt:

... the inseparable nature of economic and political relationship within the Commonwealth ... because ... of the European Economic Community and the terms of the Treaty of Rome... would fundamentally alter the relationship between the United Kingdom and Commonwealth countries. Indeed, this relationship might be so imperilled as to weaken the cohesion of the Commonwealth as a whole and, thus, reduce its effectiveness as a world instrument for understanding, prosperity and peace.<sup>318</sup>

Det ble sagt at Samveldet var et instrument for forståelse, fremgang og fred i verden. Dette var truet dersom britene valgte Europa fremfor Samveldet. Videre var argumenter som at EECs felles ytre tollgrense ville føre til diskriminering av handel, tatt opp av for eksempel Ghanas representant L. R. Abavana. Han hevdet det ville "... perpetuate colonial and neo-colonial privileges in Africa"<sup>319</sup>. Flere land følte EEC som en konkurrent og en trussel mot Samveldet som institusjon. I kampens hete ble argumenter satt på spissen. En konsekvens som skisseres var at samarbeidet i Samveldet kunne bli avhengig av en eventuell avtale mellom Storbritannia og Europa. Diskusjonene bidro til å øke presset på den britiske regjering. Kravet var at britene skulle forhandle frem avtaler som inkluderte Samveldet, og bidro til gunstige vilkår for handel for flest mulig land. Her ser vi at Macmillans behov for ikke å bli bundet på forhånd, var nettopp det som skjedde, altså stikk i strid med det han ønsket.

Selwyn Lloyd hadde holdt åpningsinnlegget på møtene i Ghana. Der refererte han til statsminister Harold Macmillans tale til Underhuset 2. august 1961. Macmillan hadde blant annet lagt vekt på at samarbeidet med Samveldet var betinget av at Storbritannia hadde innflytelse og var aktivt til stede internasjonalt. Det tjente både Storbritannia og Samveldet. Dersom

---

<sup>318</sup> PRO, CAB 21/5050 Commonwealth Economic Consultative Council, Meeting at Accra, 12<sup>th</sup> -14<sup>th</sup> September 1961: 2

<sup>319</sup> PRO, CAB 21/5050 Inward Telegram to Commonwealth Relations Office, 15<sup>th</sup> September, 1961 from Accra: 2

Storbritannia valgte tilbaketrekning og isolasjon ville landet ha liten verdi for Samveldet. Det britiske samveldet og EEC hadde ikke motstridende interesser, men derimot komplementære hadde Macmillan hevdet. Lloyd avsluttet sitt innlegg med forsikringer om at informasjon og drøftelser skulle fortsette både med offisielle utsendinger fra London og gjennom the High Commissioners<sup>320</sup> i det enkelte samveldeland.<sup>321</sup> Macmillan hadde i sin tale også presisert at det i Samveldet ikke ble vedtatt bindende beslutninger, det var ingen felles utenrikspolitikk, ei heller felles forsvarspolitikk. Mange av landene i Samveldet var også medlemmer av ulike forsvarspakter og noen var ikke medlem noe sted. Samveldet var således en løs sammenslutning basert på handelssamarbeid. På samveldekonferanser og finansministtermøter var det drøftelser av økonomiske avtaler for handel med landbruksprodukter, råvarer og industrivarer samt tollsamarbeid, som stod i sentrum. Dette frivillige aspektet var nok et viktig argument for Macmillan og hans regjering når det gjaldt å forsvare sitt valg i forhold til Europa.<sup>322</sup>

Ett sentralt spørsmål i drøftelsene med EEC ville bli de britiske koloniernes tilknytning. Regjeringen ønsket de skulle få tilsvarende status som franske og belgiske kolonier hadde, Associated Overseas Territory, AOT. Denne avtalen var inkludert i Romatraktaten og således en del av avtalen mellom de seks. Hovedpoenget i avtalen var handel med EEC området med vekt på toll og kvoter.<sup>323</sup> Det var imidlertid flere problemer knyttet til AOT. For det første var det delte meninger i Samveldet om en slik løsning. Canada, Ghana og India uttrykte klare motforestillinger mot en slik status. For Canada var det ingen aktuell problemstilling for egen del, men landet uttrykte allikevel skepsis mot ordningen som sådan. Ghana gikk som vi så ovenfor langt i å kalle Romatraktaten for neokolonialisme<sup>324</sup>. Således var det ikke gitt i forhold til Samveldet hvilken løsning som ville være aktuell.

Avslutningsinnlegget ble holdt av Selwyn Lloyd, der han til en viss grad roet gemyttene. Han lovet å bringe temaene som var drøftet videre til Macmillan. Han la vekt på at Storbritannia

---

<sup>320</sup> High Commissioner er Storbritannias representanter i samveldelandene på linje med ambassadørene i de øvrige landene

<sup>321</sup> PRO, CAB 21/5050 Cabinet, Commonwealth Economic Consultative Council, Speeches by the Chancellor of the Exchequer, 26<sup>th</sup> September, 1961

<sup>322</sup> PRO, CAB 21/5050 Cabinet, Commonwealth Economic Consultative Council, Speeches by the Chancellor of the Exchequer, Annex C, 26<sup>th</sup> September 1961

<sup>323</sup> AOT har senere fått betegnelsen OCT = Overseas Countries and Territories

<sup>324</sup> Milward 2002: 363

ikke hadde forpliktet seg til noe mer enn forhandlinger med EEC, og at konsultasjon med Samveldet muligens i form av en samveldekonferanse ville britene komme tilbake til.<sup>325</sup>

## Konklusjon

Møtet for finansministrene viste tydelig at det var stor usikkerhet i Samveldet for hvilke konsekvenser britenes EEC-interesser ville medføre. Møtet ga også den britiske regjering en forståelse av hvilke tema som var mest problematiske for Samveldet. Mine funn tyder på at dette ble en realitetskonfrontasjon for regjeringen Macmillan. Hos Milward er også dette tydelig, uten at han sier det direkte. Samveldets frykt for hvilke konsekvenser et britisk medlemskap i EEC kunne få, hadde ikke lagt seg etter møtene noen måneder tidligere. I tillegg hadde Samveldet krav og ønsker som landene forventet det ble tatt hensyn til. Møtet førte derved til, stikk i strid med Macmillans ønsker, at kravene fra Samveldet ble presentert rett før forhandlingene startet. I dette perspektivet er Milwards beskrivelse av møtet som ”awkwardly scheduled” en underdrivelse.

Milward hevder at Diefenbaker, sommeren 1961, hadde ønsket en samveldekonferanse forut for britenes forhandlinger med EEC. Dette ønsket ikke Macmillan av frykt for å binde seg til løsninger med Samveldet før forhandlingene startet. Også labourleder Hugh Gaitskell hadde også foreslått en ekstra samveldekonferanse i et møte i Underhuset ved kunngjøringen av at Storbritannia skulle søke medlemskap i EEC, 31. juli. Macmillan hadde avvist dette på det daværende tidspunkt. Samtidig hadde han lovet å komme tilbake til dette senere, dersom forhandlingene viste at dette var nødvendig. Macmillan sørget derved for å styre unna det han minst av alt ønsket, nemlig en samveldekonferanse i forkant av forhandlingene. Men han unngikk ikke finansministermøtet og på agendaen stod europeiske økonomiske problemer, som vist over. Milward betegner møtet som ”awkwardly scheduled”.<sup>326</sup> Men møtet kan ikke bare sies å være ”awkwardly scheduled”, også agendaen må sies å være svært dårlig planlagt av den britiske regjering, dersom den ikke ønsket drøftelser av europaspørsmål på dette tidspunktet. Det var på dette tidspunkt også berammet et møte for tekniske<sup>327</sup> drøftelser, kort etter finansministermøtet. På den ene siden hevder Milward at Macmillan ønsket å unngå diskusjoner om Europa rett før

---

<sup>325</sup> PRO CAB 21/5050 Inward Telegram to Commonwealth Relations Office, 15<sup>th</sup> September, 1961 from Accra: 2

<sup>326</sup> Milward 2002: 362

<sup>327</sup> Tekniske diskusjoner i denne sammenheng, vil si drøftelser mellom britiske representanter og representanter fra Samveldet med hensyn på forhandlingene i Brussel. Jeg antar dette blant annet hadde å gjøre med hvordan informasjon fra forhandlingene skulle bli formidlet til Samveldet.

forhandlingene skulle starte med EEC.<sup>328</sup> På den annen side ble det berammet to møter rett før forhandlingsstart, på begge møtene var ”Europa” var tema. Det er ikke vanskelig å forstå at Macmillan ikke ønsket samveldekonferanse i forkant av forhandlingene ut fra perspektivet om at han ønsket at forhandlingene med EEC skulle komme i gang før Samveldet satte for mange begrensninger. Derimot er det vanskelig å forstå hvorfor agendaen på finansministtermøtet var europeiske økonomiske problemer? Denne agendaen kan ikke ses som annet enn en invitasjon til å drøfte de problemer europeisk tilknytning kunne medføre for Samveldet? Og det på et tidspunkt der informasjonen også for den britiske regjering var mangelfull.

Den eneste forklaringen på situasjonen Storbritannia var kommet opp i var at britene hadde klart å styre unna konferansen fordi den i tilfelle ville bli ekstraordinær på dette tidspunktet, det hadde vært en konferanse i mars. Her kunne britene bruke argumentet om at de ikke hadde noe nytt å bidra med i saken før forhandlingene startet. Finansministtermøtene foregikk som vi har sett, hyppigere enn konferansene, og var kanskje ikke til å unngå for den britiske regjering. Derfor kan det hende at regjeringen Macmillan måtte møte finansministrene. Men at agendaen var drøftelse av europeiske økonomiske problemer, virker merkelig i forhold til Macmillans uttalelser. Møtet for tekniske drøftelser gjaldt antagelig i forhold om organisering av informasjon til og fra Samveldet under forhandlingene med EEC.

---

<sup>328</sup> Milward 2002: 362



## 8 Samveldekonferansen 1962

Samveldekonferansen 1962 ble arrangert i London i perioden 10.- 19. september. Da var det halvannet år siden forrige gang. Den konferansen hadde gitt lite rom for drøftelser av britenes EEC interesse blant annet fordi rasekonflikten i Sør-Afrika opptok det meste av møtene. The Finance Ministers' Meeting i september 1961 hadde som vi så over i noen grad gitt anledning til å drøfte britisk EEC-deltakelse. Men samveldekonferansen i 1962 var det viktigste møtet for Samveldets ledere til å diskutere britenes fremtidige økonomiske samarbeid med Europa. Tilstede på møtene var statsministre og presidenter fra de fleste landene i Samveldet, med sine delegasjoner.

Tema for konferansen var "European Economic Community". Innledningsvis holdt Harold Macmillan et åpningsinnlegg. Deretter hadde Edward Heath, lederen for forhandlingsdelegasjonen i Brussel, en redegjørelse for avtalene britene hadde forhandlet frem, så langt. Åpningsinnleggene fra lederne fulgte deretter. Flere delegater ga uttrykk for sterk misnøye med britenes tilnærming mot EEC. Både den canadiske statsminister Diefenbaker, Indias statsminister Nehru og Ghanas finansminister Goka ga på ulike måter uttrykk for dette. Andre innlegg var mer nøytrale eller hadde flere positive elementer slik som Ceylons finansminister Fernando. Disse innleggene var rettet både mot hjemmepublikum og mot den britiske regjering. Det var også fyldig dekning av disse innleggene, både i pressen i de enkelte land og i London. Etter åpningsinnleggene fortsatte debatten i mindre grupper. I disse drøftelsene deltok statsråder og fagpersoner som var oppsatt på gi innspill til britenes videre forhandlinger med det europeiske fellesskapet. Således var disse møtene preget av delegatenes interesse for å finne løsninger. Avslutningsmessig ble det også enighet blant lederne om et felles kommuniqué. Selv om konferansen startet med sterk kritikk ble oppsummeringen slik den britiske regjering ønsket, det ble bekreftet at Storbritannia bestemte selv om de skulle fortsette forhandlingen med EEC.

Konferansen kan deles i tre sekvenser. Først åpnings- og debattinnlegg<sup>329</sup>, deretter drøftelser i mindre grupper og til sist oppsummeringer samt utarbeidelse av kommuniqué. Den første delen åpnet med innlegg fra statsminister Harold Macmillan og orientering om

---

<sup>329</sup> Innleggene til Heath og Macmillan ble betegnet i den første sekvensen ble betegnet som åpningsinnlegg eller opening statements, i kildene blir delegatenes innlegg betegnet som debattinnlegg. I denne sekvensen holdt alle samveldelederne inkludert Macmillan og Heath hvert sitt innlegg. Den egentlige debatten startet med temamøtene i den andre sekvensen.

forhandlingene fra Edward Heath. Det ble på forhånd delt ut et omfattende sammendrag av Macmillans innlegg. I denne sekvensen holdt også de øvrige samveldelederne sine debattinnlegg. Statsminister Macmillan ledet disse møtene.

I den andre sekvensen startet drøftelsene. Disse foregikk i mindre grupper som var tematisk organisert, eksempler på tema er ”Sugar”, ”Temperate Foodstuffs”, ”Petroleum Products” osv. Det var oftest fagstatsråder og andre fagpersoner som deltok i disse debattene og de hadde med seg mindre delegasjoner. I noen tilfeller deltok også statslederne. Møtene ble ledet av en av de britiske ministrene Duncan Sandys eller Edward Heath. Det var også seks såkalte ”miscellaneous meetings”, som ble ledet av enten Gorell Barnes eller G. H. Andrew<sup>330</sup> mens K. L. Stock<sup>331</sup> ledet møtet om Petroleum Products.

Den siste møtesekvensen ble igjen ledet av den britiske statsminister. I denne delen ble det stort sett foretatt oppsummeringer av statslederne som var tilbake og ledet sine delegasjoner. Sekvensen ble avsluttet med utarbeidelse av et felles kommuniqué.<sup>332</sup> Det ble også skrevet referat fra hvert møte<sup>333</sup>. I tillegg til møtene på konferansen arrangerte Macmillan en del sammenkomster, både større som en felles middag for Samveldets ledere første dag og mindre møter der han møtte lederne enkeltvis eller i mindre grupper.<sup>334</sup> Disse møtene kan ha bidratt til å roe gemyttene, samtidig som de ga lederne anledning til å drøfte sentrale tema ”på tomannshånd”. Hvilke tema som ble tatt opp her er det vanskelig å få oversikt over. Men noe blir referert i Macmillans selvbiografi *At the End of the Day*.

## Forberedelser

Hovedtema på konferansen var mulige konsekvenser av Storbritannias forhandlingsresultater med the European Economic Community. Offisielt var dette regjeringen Macmillans konsultasjon med Samveldet før de avsluttende forhandlingene og den formelle søknaden skulle sendes til EEC. Forut for konferansen utarbeidet den britiske regjering blant annet oversikt over mulige spørsmål fra Samveldet. Dokumentet som fikk overskriften ”Awkward Questions”, tok

---

<sup>330</sup> Sir William Gorell Barnes, Colonial Office, Sir G. H. Andrew, Board of Trade, Heath 1998: 212,

<sup>331</sup> K. L. Stock ledet Miscellaneous 4<sup>th</sup>. Meeting 14. September 1962, kl. 2.30 pm. Tema var Petroleum Products. Han var ikke deltaker på andre møter på konferansen. Jeg har ikke klart å finne ut hvor han hørte til.

<sup>332</sup> Denne oversikten er utarbeidet etter egen gjennomgang av referatene som ble skrevet fra alle møtene som ble holdt.

<sup>333</sup> Referatene eller the Minutes fra møtene ble skrevet som sammendrag av innholdet i det som ble sagt. De er ikke stenografiske og inneholder heller ingen analyse av debattene.

<sup>334</sup> Macmillan 1973: 132-137

opp spesielle problemer for landene India, Pakistan og Ceylon, med forslag til svar. En påstand regjeringen Macmillan antok ville komme var at Indias handel ville bli ruinert dersom man påla toll. Utdrag av svar var som følger; “The greater part of India’s trade with Britain will continue to have free entry ... such as East India kips ... only 34% of India’s trade would eventually be subject to duties under the present arrangements. (Comparable figures for Pakistan and Ceylon are 20 % and 7 %)”<sup>335</sup>. Dokumentet kan ses både som ledd i den grundige forberedelsen britene gjorde før konferansen og bekymring over en i og for seg ikke urimelig kritikk. Dette viser at Macmillan erkjente at Storbritannia hadde forpliktelser overfor Samveldet som regjeringen ikke kunne se bort i fra under forhandlingene med EEC.

I et dokument utarbeidet for the Cabinet av Norman Brooks<sup>336</sup> 27. august ble det presisert at neste forhandlingsrunde med EEC skulle fokuseres på områder som ikke var forhandlet ferdig eller ennå ikke påbegynt.<sup>337</sup> Årsaken til denne uttalelsen antas å henge sammen med at det var blitt intern uenighet i regjeringen. Kort tid etter ble Macmillans markedspolitik utfordret av Duncan Sandys. Dette går frem av et memorandum til drøftelse i et internt møte 5. September.<sup>338</sup> <sup>339</sup> Dokumentet tar opp Sandys misnøye med forhandlingsresultatene for Canada, Australia og New Zealand. Han mente resultatene på området ”temperate foodstuffs” måtte reforhandles fordi the Old Commonwealth kom langt dårligere ut enn andre områder. Spesielt gjaldt dette om man sammenliknet med resultatene i forhold til land i Karibia, Asia og Afrika, hevdet Sandys. Videre mente han statsministrene i the Old Commonwealth måtte informeres om at britene hadde til hensikt å øke presset overfor EEC for å oppnå bedre resultat når man gikk tilbake til forhandlingene i oktober.<sup>340</sup>

Sandys misnøye gjaldt spesielt to områder. For det første måtte målene defineres mer presist ”... of the proposed international commodity agreements ...” og i hvilken grad disse ble sikret mot EECs ”... future price policy ...”. For det andre var det nødvendig med en presisering av hvilke varer det ikke kunne inngås nye internasjonale avtaler for i Samveldet før 1970 fordi

<sup>335</sup> PRO, T 299/185 Awkward Questions. August September 1962

<sup>336</sup> Norman Brooks var Secretary of the Cabinet

<sup>337</sup> PRO, CAB 129/110 Common Market Negotiations: Commonwealth Implications, C.(62) 136, 27<sup>th</sup> August 1962, signed by Norman Brooks: 16

<sup>338</sup> PRO, T 299/186 P.M.M. (U.K.) (62)3, Commonwealth and the Common Market, 4<sup>th</sup> September 1962: 1

<sup>339</sup> Ibid.

Dokumentet ble sendt til Sir Frank Lee (Undersecretary, Treasury Department, Lamb 1995: 65), France (Sir Arnold, Treasury Department, medlem av den britiske delegasjonen i Brussel (Lamb 1995: 176), Jackling (Roger, Undersecretary, Foreign Office, Lamb 1995:163) og Harding (Field Marshal Sir John Harding, Chief of the Imperial General Staff, Lamb 1995: 378)

<sup>340</sup> PRO, T 299/186 P.M.M. (U.K.)(62)3, Commonwealth and the Common Market, 4<sup>th</sup> September 1962: 1

man inntil da var bundet av overgangsordninger.<sup>341</sup> Dette dreiet seg altså om spesifisering av mål og varer i en situasjon der konkurransen mellom Samveldet og EEC var stor. Det går ikke frem av dokumentet hvorvidt Sandys for øvrig hadde skiftet mening i forhold til regjeringen Macmillans europapolitikk.

Under overskriften “general comments” i samme dokument står det også ”The Commonwealth Secretary has obviously been having second thoughts since the C.M.N. Committee<sup>342</sup> and the Cabinet discussed all these issues in the middle of August ... Mr. Sandys is now seeking to reopen all that we thought had been settled.”<sup>343</sup> Dette var altså stikk i strid med regjeringens siktemål som vi så over. Det var C.M.N. Committee som hadde anbefalt den britiske regjering å akseptere det foreløpige resultatet og Sandys uenighet kunne ikke komme på et dårligere tidspunkt. Det går også frem av dokumentet at regjeringen fryktet at Sandys ”... would imperil the success of the whole Brussels negotiation.”<sup>344</sup> Og det refereres til at ”the Lord Privy Seal did not “specifically reserve” H.M.G.’s position on temperate foodstuffs”, men konklusjonen ble at han skulle stå ved beslutningen om at inngåtte avtaler ikke skulle reforhandles. Et tilleggsmoment var at britene egentlig ikke forventet at Samveldet vil gi full tilslutning til forhandlingsresultatene isolert sett. Håpet var at resultatene sett inn i en større økonomisk sammenheng ville være fornuftige og gi utgangspunkt for britenes beslutning.<sup>345</sup>

Det ser ikke ut til at Duncan Sandys ønske om å gjenåpne forhandlingene ble tatt hensyn til av regjeringen. Duncan Sandys var ikke representert i the C.M.N. Committee, men satt altså i regjeringen. Således må han ha vært tilstede da beslutningen ble tatt i regjeringen 23. august. Etter møtet hadde statsminister Macmillan sendt en melding til Samveldets statsministere med en advarsel om at de ikke kunne forvente substansielle forbedringer på det resultatet som forelå.<sup>346</sup> Regjeringen sluttet seg til løsningene the C.M.N. Committee hadde lagt frem på møtet 23. august. Således måtte samveldekonferansen holdes med uenighet blant sentrale medlemmer i regjeringen. Derved kan det se ut som flertallet i den britiske regjeringen fikk en utfordrende oppgave i å forsvare seg både internt i regjeringen og i forhold til Samveldet, da de foreløpige

---

<sup>341</sup> PRO, T 299/186 P.M.M. (U.K.)(62)3, Commonwealth and the Common Market, 4<sup>th</sup> September 1962: 1-2

<sup>342</sup> C.M.N./CMN Committee = Common Market Negotiation Committee, Milward 2002

<sup>343</sup> PRO, T 299/186 P.M.M. (U.K.) (62)3, Commonwealth and the Common Market, 4<sup>th</sup> September 1962: 2

<sup>344</sup> PRO, T 299/186 P.M.M. (U.K.) (62)3. Commonwealth and Common Market, 4<sup>th</sup> September 1962: 3

<sup>345</sup> Ibid: 3

<sup>346</sup> Ibid: 2

forhandlingsresultatene skulle presenteres på konferansen. Det er grunn til å anta at forberedelsene til samveldekonferansen ble påvirket av denne usikkerheten, både når det gjaldt hvilke forhandlingsresultater som var endelige og når det gjaldt Samveldets reaksjoner. Dette kan også være med å forklare bakgrunnen for de grundige forberedelsene.

## Innleggene

I sitt åpningsinnlegg hadde Macmillan blant annet hevdet at Storbritannia ikke lenger kunne ignorere Europa. Han la sterk vekt på at det britiske markedet ikke lenger kunne absorbere økende produksjon, særlig ikke når den var ledsaget av uendret produksjonsmønster, i Samveldet. Tidligere hadde britene importert råvarer fra Samveldet som var en vesentlig del av grunnlaget for deres industriproduksjon og eksport. Situasjonen nå var at det i Samveldet var økende industrialisering og i Storbritannia var det økende matvareproduksjon. I tillegg var handelsmønsteret allerede i ferd med å endre seg for enkelte varegrupper. Japan var for eksempel blitt en større importør enn Storbritannia av australsk ull. Macmillan hevdet videre at britene innenfor fellesmarkedet mer effektivt kunne påvirke handelsmønsteret også på verdensbasis. Når det gjaldt Storbritannias økonomiske situasjon satte han saken på spissen da han sa "... in effect ... if Britain was broke she was no use to anybody".<sup>347</sup> Den økonomiske situasjonen i Storbritannia var alvorlig. Når han sammenliknet med veksten innenfor EEC-området, hadde Macmillan god grunn til å hevde dette. I følge Milward var tallene for eksport fra Storbritannia til de største markedene i perioden 1958 til 1963; 693,67 (£m) til Samveldet<sup>348</sup> og til EEC<sup>349</sup> 416,80 (£m). Britisk eksport til Samveldet var klart størst i denne perioden. Tallene for britisk import i tilsvarende periode var 995,36 (£m) fra Samveldet og 519,92 (£m) fra EEC.<sup>350</sup> Som vi ser var importen fra Samveldet klart størst i perioden og betydelig større enn eksporten. Det var dette Macmillan mente var blitt Storbritannias store problem etter hvert, nemlig at britene måtte øke eksporten. Underskuddet på betalingsbalansen med utlandet var et økende problem for den britiske regjering. Dette var et viktig argument for Macmillans ønske om å bli medlem av det europeiske økonomiske samarbeidet. Det ville i tillegg øke samhandelen mellom industrilandene.

---

<sup>347</sup> Sic. Sampson 1967: 212

<sup>348</sup> Samveldet var i denne sammenheng de fire største markedene; Canada, Australia, New, Zealand og India. Importtallet er fra de samme landene.

<sup>349</sup> EEC var i denne sammenheng Tyskland, Frankrike og Nederland. Storbritannia hadde i tillegg en eksport til Belgia og Luxemburg på 113,02 (£m). Importtallet gjelder også Tyskland, Frankrike og Nederland.

<sup>350</sup> Milward 2002: 353

I fremstillingen nedfor vil innleggene grupperes i forhold til interesser. Det er likhetstrekk som gjøre det naturlig å gjøre det slik. Den første gruppen kan betegnes som de hvite landene og består av Canada, Australia og New Zealand. En gruppe består av India, Pakistan og Ceylon. Afrika representerte en annen gruppe av land. Siste gruppe består av Kypros og øvrige land.

## Canada

Før samveldekonferansen hadde Diefenbaker fått råd av blant andre den canadiske utenriksminister Howard Green om ”... cautious in tone, quite lacking in the decibels of indignation that Diefenbaker would have relished”. For Diefenbaker var dette noe som ”... did not reflect the political message that he instinctively wanted to convey ...”<sup>351</sup>. Diefenbaker gikk på talerstolen og holdt sitt debattinnlegg med “... exactly the kind of performance they (hans nærmeste medarbeidere, min tilføyelse) had hoped to head off.”<sup>352</sup> Dette skriver Basil Robinson i en biografi om Diefenbaker *Renegade in Power: The Diefenbaker Years*.

Diefenbaker startet med å fremheve at Samveldet var et unikt eksempel på internasjonalt samarbeid. Han fokuserte videre på briteres argumenter for å gå inn i EEC. Nærhet til Europa var intet argument for deltakelse i europeisk samarbeid, mente han, Canada var i samme posisjon når det gjaldt USA, og det hadde aldri vært aktuelt nettopp fordi det ville svekke båndene til Storbritannia og resten av verden. Argumentet om at britene måtte delta i Europa for å redusere risikoen for krig, hadde ingen referanse i Romatraktaten, det stod intet om militær allianse der, sa Diefenbaker. Beslutninger om forsvar i Europa var NATOs oppgave og ikke en beslutning for et utvidet EEC. Dette var årsaken til at Diefenbaker ønsket en forklaring på hvorfor Storbritannia mente at et utvidet EEC ville bli mer effektivt enn NATO. Diefenbaker sa seg enig i at britene ville få økt innflytelse både i og gjennom Fellesmarkedet, men samtidig ville Europa også få økt innflytelse i Storbritannia, argumenterte han videre. Han refererte til Maudling som i Underhuset i 1959 blant annet hadde sagt at deltakelse i EEC ville bety aksept av felles handelspolitikk etablert gjennom flertallsbeslutninger der Storbritannia ville være i mindretall. Når det gjaldt felles ytre toll ville det bety slutt på Samveldets frie adgang til det britiske marked, hadde Maudling sagt. Signering av Romatraktaten innebar akseptering av målet om politisk integrasjon

---

<sup>351</sup> Robinson 1989: 279

<sup>352</sup> Robinson 1989: 281

i Europa, noe som ikke ville få støtte i Storbritannia, hevdet Maudling den gang.<sup>353</sup> Diefenbaker antydte i sitt innlegg at det fantes alternative løsninger, uten at han presiserte dette nærmere. Det viste seg senere at Diefenbaker med dette mente at handelsproblemer som oppstod som følge av EEC, måtte løses gjennom multilaterale tariff-forhandlinger i GATT. I følge Robinson hadde ikke Diefenbaker tenkt å legge dette frem”... unless there seemed to be some likelihood of the United Kingdom’s deciding against pressing its application to enter the EEC.” Robinson hevder at dette hadde skapt mye spekulasjoner i britisk presse.<sup>354</sup> A. W. France refererte i et notat til Hubback<sup>355</sup> fra Diefenbaker som hevdet at ”... the Six had not shown real or sufficient understanding of the Commonwealth problems, and foresaw damage in both the short and the long run to Canada’s trade.”<sup>356</sup>

Diefenbaker tok i sitt innlegg for seg argument etter argument som britene la til grunn for sin beslutning, og nærmest plukket dem fra hverandre gjennom hele innlegget. Det var jo som vist ovenfor, tilfellet at Canada var blant landene som kom dårlig ut, noe også Sandys hadde reagert på. Således er det forståelig at også Diefenbaker var misfornøyd og fryktet for konsekvensene. Men den formen han valgte å presentere sin misnøye på må sies å ha vært svært dysfunksjonell.

Måten Diefenbaker nærmest plukket briteres argumenter fra hverandre må ha provosert France da han skrev til Hubback “Mr. Diefenbaker spoke first, with a very hostile speech”.<sup>357</sup> France presiserte at Diefenbaker ønsket mer informasjon, “... concerning the scale of market and proximity which favoured our (Britain’s, min tilføyelse) joining ...” han stilte spørsmålsteget ved “... the political aspects of our joining and why this would be more effective than working through N.A.T.O.”<sup>358</sup> som vi så ovenfor.

The Times<sup>359</sup> var opptatt av at Diefenbaker fortsatt ikke utdypet alternativer til EEC. Diefenbaker hadde antydte til pressen at det fantes alternativer, da han ankom Storbritannia noen

---

<sup>353</sup> PRO, DO 161/196 Meeting of the Commonwealth Prime Ministers, 1962. Minutes of the Fourth Meeting 11<sup>th</sup> September 1962. 10.30: 1-4

<sup>354</sup> Robinson 1989: 280

<sup>355</sup> A. W. France, Treasury Department, deltok i den britiske delegasjonen på samveldekonferansen, han var også med i den britiske forhandlingsdelegasjonen i Brussel. David Hubback var i Treasury department

<sup>356</sup> PRO, T 299/186 Note for Hubback, Treasury Department from A. W. France, 11<sup>th</sup> September 1962, 1

<sup>357</sup> Ibid: 1

<sup>358</sup> Ibid: 1

<sup>359</sup> The Times er regnet som en konservativ avis. CAP 1962

dager før konferansen startet.<sup>360</sup> Macmillan kommenterte dette, han sa at Canada spilte et slags politisk spill, basert på Diefenbakers spesielle ”*mystique*”.<sup>361</sup> Det er interessant å legge merke til canadisk presse som i tre ulike aviser i Vancouver på lederplass kritiserte Diefenbakers vage antydninger om alternative planer for økt handel i Samveldet. Det var også andre aviser som var opptatt av om en alternativ plan kunne kompensere for Storbritannias deltakelse i det europeiske marked. Vancouver Sun påpekte at den canadiske statsminister reagerte fem år for sent på det opprinnelige ”fantasifulle” britiske tilbudet.<sup>362</sup> Det fantasifulle tilbudet må ha vært FTA, siden avisen skriver at Diefenbaker var fem år for sent ute. Den mente antagelig at Diefenbaker skulle lansert en alternativ plan allerede da britene tok initiativ til FTA i 1956/1957. I 1962 var både frihandelsforbundet EFTA etablert og forhandlingene med EEC hadde pågått siden oktober året før, dette betydde at avisen mente det var for sent for Diefenbaker, å lansere alternative planer på dette tidspunktet. Montreal Star<sup>363</sup> skrev at Storbritannia best kunne ivareta Samveldet ved å gå inn i fellesmarkedet og at britene på en høflig måte hadde vist at de hadde bestemt seg for å gå inn.<sup>364</sup> I Newmans biografi om Diefenbaker skriver han at the London Observer omtalte de første dagenes innlegg som at Macmillan hadde heist flagget for Europa og Diefenbaker ”skjøt” det ned. Noe som antagelig betydde at Macmillan i sin tale tydelig viste at Storbritannia var på vei inn i Europa. Mens han mener at Diefenbakers innlegg tydelig viste at Canada ikke hadde tenkt til å la dette skje uten kamp. Newman skriver videre at britene ble mer og mer engstelige og mer og mer irritert under Diefenbakers innlegg. Da Diefenbaker satte seg, var skaden gjort, skriver han.<sup>365</sup> Pressens negative omtale ble også omtalt av Robinson som hevder at en mer enn vanlig ”hostile” pressebriefing toppet seg i London-pressen, med det resultat at den canadiske statsminister ble utsett som den største hindringen for Storbritannias mål.<sup>366</sup> Således viser dette at pressen kritiserte Diefenbaker og sluttet opp om Storbritannias regjering i sine referat.

Diefenbakers mobilisering mot britisk EEC-deltakelse fikk således mye oppmerksomhet. Macmillan kommenterer Diefenbakers innlegg i sin biografi; ”It has been a broadside attack upon

<sup>360</sup> PRO, T 299/186 The Times 11<sup>th</sup> September 1962

<sup>361</sup> Macmillan 1973: 134

<sup>362</sup> Vancouver Sun henviser antagelig her til britenes initiativ til FTA som ble lansert i 1956 og avslått av de Gaulle i 1958, et tilbud avisen beskriver som ”Britain’s original imaginative offer” altså et fantasifullt tilbud fra britisk side

<sup>363</sup> Montreal Star var en independent – liberal avis.

<sup>364</sup> PRO, T 299/186. Inward telegram to Commonwealth Relation Office. Commonwealth Prime Ministers’ Conference Press Round Up: 2

<sup>365</sup> Peter C. Newman (1963) 1964. *Renegade in Power: The Diefenbaker Years*. McClelland and Stewart Limited, Toronto og Montreal: 273

<sup>366</sup> Robinson 1989: 281



us, led by Diefenbaker...<sup>367</sup>. Og som vi ser ovenfor var dette ikke spesielt overraskende for Macmillan, tvert i mot så han det som del av et politisk spill. Sandys reaksjoner i august på at the Old Commonwealth kom dårlig ut av forhandlingene, var et signal om hva som ville komme. I tillegg kjente Macmillan Diefenbakers stil, de hadde begge sittet som statsministere i flere år. Ytterligere et moment er at Macmillan hevder at Diefenbaker holdt kortene tett til brystet i en lunsj de to hadde rett før konferansen.<sup>368</sup> Diefenbaker hadde også sammen med Green og Fleming erklært sin uenighet med Macmillan i europaspørsmålet offentlig ved flere anledninger tidligere. Macmillans kommentar må derfor ses som en bekreftelse på noe han forutså.

Diefenbaker var lederen som klarest ga uttrykk for skepsis i forhold til europaplanene. Det var også flere andre samveldeland som var skeptiske. Men det skulle vise seg at Diefenbaker aldri ble noen talsmann på vegne av et samlet Samvelde, dette fordi Diefenbaker aldri klarte eller kanskje ikke ønsket å mobilisere til felles aksjon i mot Storbritannia.

Utover på konferansen fikk også innleggene fra Canada en annen form. Det var til dels andre delegater som uttalte seg, som utenriksminister Howard Green, J. H. Warren, O. G. Stoner, og A. H. Turner.<sup>369</sup> Diefenbaker beskrev spesielt Howard Green som en som hadde "... 'a better feel' for the Commonwealth..." enn de andre tre<sup>370</sup>. I denne sammenheng betydde nok det at Green følte den samme tilknytningen til Samveldet som Diefenbaker gjorde. Men selv om Green var enig med Diefenbaker, valgte han en annen form da han presenterte sine argumenter i debatten. De videre drøftelsene var rettet mot å konkretisere alternativer og drøfte spesifikke problemer. Således fikk selve debatten en mer nyansert form enn Diefenbakers debattinnlegg. Men det viste seg at også Diefenbaker fant en annen tone på de siste møtene av konferansen.

## **New Zealand**

Holyoake valgte en annen måte enn Diefenbaker da han holdt sitt innlegg. Statsministeren hadde også forberedt seg grundig til samveldekonferansen. New Zealand sendte blant annet ut et pressenotat før konferansen der Holyoake presiserte betydningen av møtet for New Zealands økonomiske fremtid. Dokumentet understreket blant annet landets sårbarhet ved at over 90 % av

---

<sup>367</sup> Macmillan 1973: 131

<sup>368</sup> Ibid: 130

<sup>369</sup> J. R. Warren (Jake) var i Trade and Commerce, O. G. Stoner (Gerry) i External Affairs, and A. H. Turner var i Agriculture, alle i den canadiske regjering i Robinson 1989: 280

<sup>370</sup> Robinson 1989: 280

meieri- og kjøttproduksjonen ble eksportert til Storbritannia. Landet hadde lite industri sammenliknet med europeiske land og var avhengig av landbrukseksport for å leve, stod det i dokumentet. Det ble fremhevet at New Zealand var preget av lite fruktbart gresslandskap og at dette var årsak til at hovednæringen bestod i produksjon av ”temperate foodstuffs”. New Zealand mente det foreløpige forslaget til avtale fra Brusselforhandlingene var for lite nyansert for New Zealand. I tillegg var det et moment at konkurransen var stor når det gjaldt produksjon av ”temperate foodstuffs” både i EEC og utenfor.<sup>371</sup>

Gjennomgang av referat fra møtet illustrerer Holyoakes alternative strategi. Han fokuserte spesielt på tre momenter ifølge referatet;

First, ... the economic and political future of Britain and ... the final decision on whether or not to join the Community was one for Britain alone to take. Second, there was the question of the future of the Commonwealth relationship. This concerned very closely all Prime Ministers and the peoples they represented. Third, was the question of ensuring the prosperity ... even the solvency, of Britain's partners in the Commonwealth. In the case of New Zealand it was indeed her very solvency which was at stake.<sup>372</sup>

Holyoake presiserte også, slik han hadde gjort i en pressemelding før konferansen, at for New Zealand var det snakk om handel innenfor et begrenset utvalg av varer; “... the sheep and the cow: wool, mutton and lamb, butter and cheese.”<sup>373</sup> I løpet av 80 år hadde New Zealand utviklet et effektivt landbruk for å komme det voksende britiske marked i møte, hevdet Holyoake. Han tok opp konkrete problemer som ville oppstå for New Zealand dersom forhandlingsløsningene som lå på bordet ble endelige. Et eksempel var ost, her hadde “... New Zealand ... preference of 15 per cent over foreign suppliers ...” og med “... common agricultural policy New Zealand would lose this preference and the Community would be given a preference of 23 per cent in the British market.”<sup>374</sup> Dersom New Zealand mistet preferansen til det britiske markedet kunne det medføre at landet stod foran en økonomisk katastrofe. Landet hadde ingen alternativer til det britiske marked med mindre fellesskapet åpnet for en spesialavtale for New Zealand. Dette var hovedbudskapet til Holyoake. Han mente derfor det var viktig å få en spesifisering og

---

<sup>371</sup> PRO, T 299/186 Press release by New Zealand's Prime Minister, the Rt. Hon. Keith Holyoake, London, Tuesday 4<sup>th</sup> September 1962: 2-3

<sup>372</sup> PRO, DO 161/196. Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962. Minutes of the Fourth Meeting 11. September 1962: 11

<sup>373</sup> Ibid

<sup>374</sup> Ibid: 12

konkretisering av avtalen som forelå.<sup>375</sup> I budskapet til Holyoake lå også klare tilbakemeldinger til den britiske statsminister om at lange tradisjoner og godt samarbeid gjennom mange år allikevel ikke ville svekke det fremtidige samarbeidet mellom de to landene.

France skrev følgende kommentarer til Hubback om New Zealands statsminister;

Mr. Holyoake spoke very well and very fairly. He said flatly that New Zealand's interests were far from being adequately safeguarded and that New Zealand faced economic disaster, but if we could bring about arrangements – not transitional but permanent – which would safeguard New Zealand's economic interests, they would support United Kingdom entry. Moreover, they believed that the Commonwealth could and would survive such a move.<sup>376</sup>

I the Financial Times stod det følgende om innlegget til Holyoake. Til tross for at denne 58-år gamle New Zealander har mest å tape, skaper han som vanlig minst støy. Hans tilnærming er typisk, kjølig, rolig og samlet – og effektiv.<sup>377</sup> Det var tydelig at Holyoake hadde vunnet pressens hjerte i motsetning til Diefenbaker.

Macmillan kommenterer innlegget slik; “Holyoake said New Zealand would be ruined”.<sup>378</sup> Mens Lamb skriver at Holyoake var “... reasonable and willing to accept British terms of entry but spread anxiety by claiming that the terms agreed were far too vague to give New Zealand the assurances needed to save his country from ‘economic disaster’”.<sup>379</sup>

Holyoake viste tross alt tro på at det kunne finnes en løsning på problemene som ville oppstå for New Zealand. Men situasjonen var kritisk og konsekvensene kunne bli svært alvorlige.

På møte om tema ”temperate foodstuffs” presiserte Marshall<sup>380</sup> at det var problemer med mulig produksjonsoverskudd i Europa når det gjaldt meieriprodukter. Dette kunne føre til at prisene ble fastsatt på et lavere nivå enn det som var tilfelle fordi man ønsket å stimulere til økt konsum. Dette ville skape problemer. På den annen side fryktet han også at prisnivået i Storbritannia ville øke. Dette kunne føre til nedgang i omsetningen, noe som også ville skape

---

<sup>375</sup> PRO, DO 161/196. Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962. Minutes of the Fourth Meeting 11. September 1962: 11-13

<sup>376</sup> PRO, T 299/186. Note for Hubback, Treasury Department from A. W. France, 11. September 1962: 2

<sup>377</sup> Doughty, Ross A. 1977. *The Holyoake Years*. Feilding, Barry Hickman Ltd.: 179

<sup>378</sup> Macmillan 1973: 131

<sup>379</sup> Lamb 1995: 178

<sup>380</sup> J. R. Marshall var Deputy Prime Minister, Minister of Industries and Commerce og Minister of Overseas Trade i regjeringen Holyoake i New Zealand

problemer. Marshall hevdet dette som eksempel på et område der teksten fra Brusselforhandlingene ikke var tilstrekkelig presis hva gjaldt "... reasonable price policy ..."<sup>381</sup>. Videre mente han at det var nødvendig å presisere hvilke ordninger som skulle iverksettes dersom konsumet ikke gikk opp eller om produksjonen økte for fort. New Zealand forsøkte å sikre seg mot at handelen med Storbritannia ble redusert.<sup>382</sup> Videre ønsket Marshall "adoption of ... minimum objectives for world-wide agreements:-

- (a) Maintenance of commercial trade between participating countries and expansion of commercial trade through stimulation of consumer demand in both old and new markets.
- (b) Stabilisation of prices at which international exchanges take place with objective of ensuring reasonable return to producers.
- (c) Balancing of supplies to commercial markets against estimated commercial demand at agreed prices.
- (d) Provision of international machinery for financing and distributing supplies in excess of commercial demand as food aid to countries where nutritional standards are low because of inability to buy at commercial prices.<sup>383</sup>

Her ser vi at New Zealand kom med konkrete forslag til endringer i den foreliggende avtalen mellom britene og fellesskapet. Således er det eksempel på hvordan New Zealand bidro til hvordan man kunne få til et system som både EEC og Samveldet for øvrig kunne leve med.

I Doughtys biografi om Holyoake står det at han i en pressekonferanse sa "We still believe in New Zealand that an Englishman's word is his bond and that our interests will be cared for whatever shape the Common Market takes..."<sup>384</sup> Engelskmannen var Duncan Sandys som i Wellington i juli året før hadde skrevet under kommunikeet sammen med Holyoake om at

... in any such negotiations the British Government would seek to secure special arrangements to protect the vital interest of New Zealand, that Britain would not feel able to join the European Economic Community unless such arrangements were secured, and that the results of any negotiations would be thoroughly discussed with the New Zealand

---

<sup>381</sup> PRO, DO 161/196 Meeting of the Commonwealth Prime ministers, 1962. Minutes of the Eleventh Meeting, 13<sup>th</sup> September 1962 at 5.00 pm: 2

<sup>382</sup> Ibid: 2

<sup>383</sup> PRO, DO 161/196 Meeting of the Commonwealth Prime ministers, 1962. Minutes of the Eleventh Meeting, 13<sup>th</sup> September 1962 at 5.00 pm: 7

<sup>384</sup> Doughty 1977: 176

Government before the British Government took a decision to join the European Economic Community.<sup>385</sup>

Holyoake uttrykte altså tillit til at dette ville bli gjennomført på da EEC og Storbritannia virkelig oppfattet hvor alvorlig situasjonen var for New Zealand.

I The Times 12. september stod et kort referat av Holyoakes innlegg. Her ble Holyoakes ønsker om mer detaljerte forhandlingsresultater og hans fokusering på at New Zealands økonomi hvilte på to dyr; ku og sau, trukket frem. Det stod også referert at New Zealand vil støtte et britisk medlemskap dersom Samveldets interesser generelt og New Zealands interesser spesielt ble sikret i avtalen.<sup>386</sup> Pressens dekning i New Zealand viser blant annet i en leder at Holyoake prises for hans styrke, mens Macmillan kritiseres fordi han tydelig har bestemt seg for å få inn i Europa på de seks' vilkår.<sup>387</sup> Dette viser således at verken pressen i London eller i New Zealand var kritiske til Holyoakes innlegg. Dette står også til motsetning til hvordan pressen omtalte Diefenbaker og hans innlegg.

## Australia

Statsminister Menzies uttrykte at briteres europaengasjement kunne sees ut fra to synsvinkler. Hvis man så bakover i historien forstod han at britene var kommet i et politisk dilemma. Britene hadde i de siste to krigene blitt trukket inn og hatt betydning for utfallet av disse. Dette førte til at valget om å delta i Det europeiske økonomiske fellesskapet på den ene siden ble et politisk valg;

the British Government considered that the balance of power theory was no longer tenable; that it had been falsified twice in this century by the two great wars; that if Britain were a member of the Community she would be able to play a greater part in removing possible causes of conflict; and that the influence of an outward-looking Britain was needed to counteract inward-looking tendencies in the Community".<sup>388</sup>

På den annen side var det viktige økonomiske vurderinger, mente Menzies. Samveldet både ville tåle og kunne akseptere at Storbritannia valgte samarbeid med Europa, men det forutsatte at Samveldet også fikk sin andel i Fellesmarkedet. Problemet var at Samveldet fikk endret sine vilkår for handel betydelig og at de overgangsordninger med preferanser som ble

---

<sup>385</sup> Doughty 1977: 176

<sup>386</sup> PRO, T 299/186 The Times 12<sup>th</sup> September 1962

<sup>387</sup> PRO, T 299/186 Press round up Prime Minister's Meeting. Inward telegram from Wellington, 12<sup>th</sup> September 1962

<sup>388</sup> PRO, DO 161/196 Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962. Minutes of the Fifth Meeting, 11<sup>th</sup> September: 7

foreslått skulle avvikles innen 1970 i forslaget som var presentert. Derfor var Menzies opptatt av prisen Samveldet måtte betale for et britisk medlemskap i EEC – slik det så ut ville Samveldet bli den økonomisk taperen og han fryktet at Storbritannias økonomiske gevinst ikke ville oppveie de økonomiske tapene i Samveldet.<sup>389</sup>

Menzies ga uttrykk for at han var usikker på hva den britiske regjeringen ønsket av Samveldet på konferansen, fordi han mente avtalen slik den forelå var ”... vague and undecided...”<sup>390</sup> og han antok at få land ville akseptere den før flere viktige spørsmål var avklart. Menzies var også misfornøyd med at et forslag til avtale om ”comparable outlets” ikke hadde blitt akseptert av de Seks.<sup>391</sup> Han ga uttrykk for at av briteres mange hensyn, var hensynet til Samveldet et av de viktigste. For Australias del presiserte Menzies at landet måtte få tilgang til det europeiske marked på rettferdige vilkår og til rimelige priser. Det var regioner i Australia som trengte betydelig økonomisk støtte. I tillegg trengte deler av industrien modernisering. Australia stod derfor overfor store økonomiske oppgaver. Økonomien hadde for eksempel i perioden 1951-1961 utviklet seg slik at landet hadde underskudd på handelsbalansen i forhold til Storbritannia på £ 504 millioner. Menzies fryktet at underskuddet ville øke dersom Australia kun fikk begrenset tilgang til EEC.<sup>392</sup> Den australske statsminister avsluttet med å henvise til EECs argumenter der ”... the growth of the European Economic Community would be for the good for everyone. ... in the years 1957-1961, when European industrial production rose by 30 per cent, import from the sterling area (excluding the United Kingdom) rose by only 4 per cent.”<sup>393</sup> Således var de økonomiske vurderingene mest sentrale når det gjaldt Australias statsministers misnøye med forhandlingene.

France skrev i sitt notat om Menzies at hans innlegg var sterkt og skuffende og mente at EEC på politisk nivå handlet om føderasjon<sup>394</sup>. Mens Macmillan kommenterte innlegget slik; ”... Menzies wound up the first day with a very able and *very* damaging speech.”<sup>395</sup> Det er tydelig at

---

<sup>389</sup> PRO, DO 161/196 Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962. Minutes of the Fifth Meeting, 11<sup>th</sup> September: 9

<sup>390</sup> Ibid: 8

<sup>391</sup> Ibid: 8-9

<sup>392</sup> PRO, DO 161/196 Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962. Minutes of the Fifth Meeting, 11<sup>th</sup> September: 9-10

<sup>393</sup> Ibid: 10

<sup>394</sup> Føderasjon - en frivillig sammenslutning av selvstendige stater der statene delvis beholder sitt politiske selvstyre, men samarbeider når det gjelder utenrikspolitikk og forsvarsspørsmål. Kunnskapsforlaget 2001

<sup>395</sup> Macmillan 1973: 131

Macmillan mislikte sterkt blant annet at Menzies fokuserte på frykten for at Europa skulle bli en føderasjon.

Milward skriver at det var Menzies som foreslo at den neste delen av konferansen skulle foregå i mindre temagrupper. Menzies fryktet brudd mellom Storbritannia og Samveldet hvis hele gruppen skulle delta i drøftelsene av alle vilkårene i forhandlingene. Gruppene skulle gi grunnlag for detaljer om avtaler som britene skulle bringe tilbake til forhandlingsbordet i oktober.

”Menzies was following the advice of his officials not to get these real economic interests mixed up in a vain assertion of the Commonwealth’s economic unity.”<sup>396</sup> skriver Milward.

Også når det gjaldt Menzies innlegg refererte The Times 12. september nøkternt fra argumentene han hadde presentert. Avisen fokuserte spesielt på argumentet om hvilken pris Samveldet måtte betale for britenes inntreden i Europa. Australske aviser kommenterte på at Fellesmarkedet ikke ville gi tilgang for ”comparable outlets”, noe som også hadde vært Menzies skuffelse. En avis skriver at den australske regjering ikke ville komme med noen erklæring om holdning til Storbritannias interesse i Europa før de har gitt maksimal anstrengelse for å sikre Australia fordelaktige betingelser og sikret at australske varer kunne selges i Fellesmarkedet.<sup>397</sup>

## **Oppsummering reaksjoner i the Old Commonwealth**

Som vi så ovenfor var resultatene for the Old Commonwealth så lite tilfredsstillende at til og med den britiske minister for Samveldet, Duncan Sandys reagerte på forhandlingsresultatene for disse landene. Hvis vi skal analysere de tre ledernes innlegg er det få fellestrekk. Diefenbaker skiller seg ut ved at han var sterkt utfordrende og negativ i sin gjennomgang av de britiske argumentene i sitt innlegg. Både Holyoake og Menzies hadde en langt mer imøtekommande form der de også fremhevet positive sider ved samarbeidet i Samveldet. Holyoake uttrykte mest optimisme for at det måtte finnes en løsning, til tross for at hans situasjon kan virke som den mest alvorlige. For New Zealand var det ikke alternative markeder som kunne overta for det britiske hadde han presisert.

Milward omtaler debattinnlegget til den canadiske statsminister slik:

---

<sup>396</sup> Milward 2002: 394-395

<sup>397</sup> PRO, T 299/186 Common Market Press round up. 10<sup>th</sup> September 1962

Diefenbaker ... intended to lead Commonwealth Prime Ministers in demanding a second conference once the terms for Britain's accession were finally known. ... Diefenbaker's speech was as bluntly hostile as anything in ministers' worst fears. It would have been difficult to imagine a worse beginning to the conference.<sup>398</sup>

Milward tar her utgangspunkt i kommentarene fra France og Macmillan og mener altså det var vanskelig å forestille seg en verre begynnelse på samveldekonferansen. Diefenbakers holdning beskrives som "hostile", i denne sammenheng tolkes det som svært pågående eller utfordrende.

Diefenbaker hadde brukt Maudlings uttalelser fra Underhuset i 1959 for å underbygge egne argumenter. Men Maudling var ikke bare kritisk til den britiske regjeringens europapolitikk. Selv om Sampson hevder at Maudling ble betegnet som skeptisk til EEC og derfor ble plassert i the Colonial Office ved regjeringsskiftet i oktober 1961 er det andre uttalelser som ikke entydig peker i den retning.<sup>399</sup> I 1960 uttrykte Maudling at det ville være "... 'disastrous' to begin negotiations until there was a political will within the Community to reach an accommodation with Britain; he pointed out that France feared British membership of the Community would threaten her leadership ...".<sup>400</sup> Dette kan tolkes som skepsis eller det kan tolkes som realisme i forhold til Frankrike. Lamb skriver at Maudling som "... had spent much time in abortive negotiations with European countries, could read the Foreign Office accounts with an expert eye..."<sup>401</sup> Maudling hadde blant annet ledet FTA-forhandlingene som feilet i 1958. Kanskje var det Sampson tolket som skepsis egentlig uttrykk for den erfaring og evne til realistisk vurdering Maudling hadde fått gjennom forhandlingssituasjonen. Maudling uttrykte blant annet etter samtaler britene hadde med Wormser i Paris i juni 1961 at "... only minor concessions would ever be wrung from the French ...".<sup>402</sup> Maudling kjente franskmennene, og det var ikke usannsynlig at han var en av de få som var villig til å se hvilken vei det gikk, nemlig at sannsynligheten for at franskmennene ville slippe britene inn i fellesskapet var svært liten. Også Macmillan beskriver Reginald Maudling som en person med "... long, if somewhat unrewarding, experience in similar negotiations." da han ble valgt til Chancellor of the Exchequer i juli

---

<sup>398</sup> Milward 2002: 393

<sup>399</sup> Sampson 1968: 211

<sup>400</sup> Lamb 1995: 138

<sup>401</sup> Ibid: 150

<sup>402</sup> Ibid: 149



1962.<sup>403</sup> Således er det slett ikke sikkert Maudling var skeptikeren som Macmillan måtte plassere strategisk, men heller en ekspert og analytiker som måtte benyttes på best mulig måte.

Om samveldekonferansen i 1962 skriver Edward Heath at “The major emphasis at this stage, however, was political, for there was a general fear that the relationship between the old Commonwealth countries – Canada, Australia and New Zealand – and Britain would be irrevocably damaged if we joined the European Community.”<sup>404</sup> Dette var også det Menzies fokuserte på i sitt innlegg. Menzies fryktet at det politiske aspektet i EEC-samarbeidet etter noen år ville medføre at Det britiske samveldet ville bli historie.

Diefenbakers pågående og til dels provoserende stil fikk mye oppmerksomhet på samveldekonferansen. Den britiske delegasjonen var urolig for konsekvensene av hans negative holdning, hvis vi skal dømme ut fra beskrivelsen til France. Det er lett å forstå når vi ser Diefenbakers utspill. At han i tillegg valgte å beholde en joker i ermet når det gjaldt alternative løsninger til Storbritannias europaengasjement medførte at Diefenbaker også fikk en viss makt i det han gjorde britene usikre på hva han måtte komme med av nye utspill. Det er rimelig å anta at måten Diefenbaker spilte sine kort på, i noen grad må ha vært kjent for Macmillan og hans regjering. Således kan formen neppe ha vært overraskende for deltakerne på konferansen. Men til tross for måten Diefenbaker valgte å presentere sine argumenter mot britisk deltakelse, kunne ikke Macmillan overse hans utspill. På denne måten bidro Diefenbaker til å øke spenningen, og den britiske delegasjonen hadde en utfordrende jobb med å balansere mellom Diefenbakers krav og Macmillans behov for å unngå innblanding fra Samveldet. Det er også tydelig at Macmillan likte dårlig Menzies lansering av alternative planer. Han ønsket at Storbritannia opprettholdt sin handlefrihet til å forhandle fram avtaler med EEC uten innblanding fra Samveldet. Dette var tydelig allerede fra møtene sommeren 1961. I og med at Macmillan på samveldekonferansen, i 1962, valgte å drøfte Storbritannias interesse for å delta i EEC og resultatene av forhandlingene så langt, er det grunn til å anta at britene også innrømmet en viss forpliktelse overfor Samveldet. Den britiske regjering måtte derved ta hensyn til samveldelandene ved å sørge for avtaler som ivaretok dem på best mulig måte.

---

<sup>403</sup> Macmillan 1973: 110

<sup>404</sup> Edward Heath 1998, *The Course of My Life*. Hodder & Stoughton, London: 224

## India, Pakistan og Ceylon

I det offisielle referatet fra møtet fremgår det at Nehru blant annet hevdet at konsekvensene av britenes deltagelse i EEC ville vise seg på to nivåer. For det første ville Samveldet generelt bli svekket, men konsekvensene ville variere fra land til land. For det andre ville handelsmønster og kapitalflyt i verden bli påvirket, og Nehru mente utviklingslandene ville bære den største kostnaden. Dette skyldtes holdningen i Fellesmarkedet der utviklingslandene primært ble sett på som råvareleverandører og de øvrige landene var videreforedlere, mente han. Videre hevdet Nehru at et utvidet EEC kunne bidra til å øke spenningen mellom Øst og Vest, og fryktet dette igjen kunne medføre opprustning i Øst-Europa fordi landene ville oppleve det som nødvendig å forsvare seg mot denne økonomiske kolossen. Nehru mente det var langt viktigere å fokusere på tiltak som bidro til nedrustning enn å støtte etablering av nye økonomiske blokker. Han understreket at Samveldet hadde hatt positiv påvirkning på handelen i land som India. Både eksport og import hadde ekspandert betydelig de senere årene, og Nehru var overrasket over at handelen innenfor Samveldet ikke lenger var mulig å opprettholde på denne måten. Den indiske statsministeren var skuffet over britenes valg og mente at britisk medlemskap i EEC ikke var den beste løsningen for verken britene eller Samveldet.<sup>405</sup>

Nehru antok at konsekvensene av britenes ønsker kunne bli alvorlige. Globalt ville det skje i form av endrede handelsmønstre og endring i kapitalflyten. Men også i enkeltland, spesielt utviklingslandene kunne konsekvensene bli svært alvorlige, slik Nehru vurderte det. Selv om Nehru tegnet et dystert bilde av fremtiden var hans fremstilling lite provoserende. Dette kan ha vært en årsak til at France's notat til Hubback ikke hadde kommentarer til Nehrus innlegg.<sup>406</sup> Det er interessant at Macmillan skriver i sin selvbiografi at "Nehru (who seemed painfully weak physically) was peevish."<sup>407</sup> I Hornes biografi om Macmillan står det; "Nehru ... had little to say."<sup>408</sup> Med andre ord Macmillan kommenterte kun på person og ikke på argumentene Nehru tok opp. Dette viser at Nehrus argumenter ikke vakte synderlig uro hos britene. Årsaken kan ha sammenheng med Nehrus tilknytning til "The Non-Aligned Movement"<sup>409</sup> slik at Macmillan kun

---

<sup>405</sup> PRO, DO 161/196 Meeting of Commonwealth Prime Ministers. Minutes of the Fifth Meeting, 11<sup>th</sup> September 1962: 1-2

<sup>406</sup> PRO, T 299/186 Note for Hubback from A. W. France. Tuesday, 11th September 1962, Afternoon

<sup>407</sup> Macmillan 1973: 131

<sup>408</sup> Horne 1989: 355

<sup>409</sup> The Non-Aligned Movement var en alliansefri bevegelse etablert i 1955. Bevegelsen ble etablert av hovedsakelig tidligere kolonier som ikke ønsket tilknytning til noen av blokkene i den kalde krigen. De hadde felles interesse i å motstå press fra større stater, beholde uavhengighet og var motstandere av kolonialisme og neo-kolonialisme, spesielt vestlig dominans. Nehru fikk

oppfattet Nehrus innlegg som propaganda og derfor ikke tok det helt alvorlig. Således kan det hende at britene hadde større frykt for hva personer som Diefenbaker kunne sette i gang. Mens Nehrus innlegg var mer forutsigbart. Det kan også tolkes som signal om at britene egentlig hadde bestemt seg for å søke medlemskap i EEC og at hele debatten egentlig var en skinndebatt. Hvis det var tilfelle, kan det ha vært viktig å unngå konfrontasjoner og hissige debattanter. Den videre drøftelsen vil avdekke hvorvidt dette var tilfelle.

Indisk presse viste både en offensiv tone ved bruk av overskrifter som at Nehru leder opposisjonen, i Times of India og Nehru "... condemns E.C.M.<sup>410</sup> economics." i Statesman. Det understreker at innlegget var tydelig preget av misnøye. Denne misnøyen fanges opp og forsterkes av overskriften "Nehru rejects E.C.M. terms for Indian exports." i Hindustan Times og utsagn om at tette økonomiske sirkler i Europa vil få motsatt effekt i utviklingslandene.<sup>411</sup> I The Times refereres det til at Nehru fokuserte på at britisk medlemskap til EEC ville bety i noen grad begrensning av suverenitet. Dette behøvde ikke å skape frykt dersom det førte til en slags orden, men det vil få betydning for Samveldet, ikke bare for handelen, men også for befolkningen. Times fokuserte videre på at Nehru hadde sagt at Indias handel var rettet mot Samveldets økonomiske relasjoner. Det var dette som hadde gitt India mulighet til å ekspandere sin eksport til det britiske markedet og bidratt til å bygge opp industri. "How can these agreements be abandoned without adequate substitutes being found for them ... he (Nehru, min tilføyelse) asked".<sup>412</sup> Dette viser Indias misnøye med Storbritannias valg.

Innlegget til Field Marshal Ayub Khan<sup>413</sup> ble referert på en relativt nøytral måte i notatet til France. Han skriver at Ayub Khan uttrykte håp om at forhandlingene ville bidra til å styrke de vesteuropeiske allierte økonomisk og politisk uten å ødelegge interessene til utviklingslandene. I referatet fra konferansen er det tydelig at heller ikke Ayub Khan var fornøyd med EEC-landenes holdning til utviklingslandene. Han brukte svært mye av innlegget på å fortelle hvor misfornøyd han var, og hvor katastrofalt det ville bli for Pakistan dersom landet ikke fikk andre vilkår enn det som var forhandlet frem. Først i siste tredjedel av innlegget kom det konkret frem at EECs ytre

---

sammen med president Sukarno i Indonesia, president Nasser i Egypt og president Kwame Nkruma (fra 1961), ledende roller i bevegelsen. <http://www.nam.gov.za/background/history.htm>, 14. mars 2007

<sup>410</sup> E.C.M. eller ECM er European Common Market

<sup>411</sup> PRO, T 299/186 Press round up. Inward Telegram to Commonwealth Relations Office from Dehli 12<sup>th</sup> September 1962

<sup>412</sup> PRO, T 299/186 Presseklipp fra the Times, 12<sup>th</sup> September 1962

<sup>413</sup> Field Marshal Ayub Khan var Pakistans president

tollgrense ville ramme eksport av bomullstekstiler og jute samt at Pakistan trengte å øke råvareeksporten. Men også etter at det var nevnt fortsatte beklagelsene over tema som at EEC kun beskytter egne land og at Pakistan hadde få muligheter til å øke sine markedsandeler. Han hevdet også at EEC ikke forstod situasjonen. Og tilbudet EEC hadde kommet med der Pakistan var tilbudt omfattende handelsavtaler fra 1966, var heller ikke tilfredsstillende fordi landet ikke kunne vente så lenge, hevdet Ayub Khan. Pakistan hadde allerede investert tungt i ny produksjon og trengte å vite hvor overskuddet av produksjonen kunne sendes.<sup>414</sup> Til tross for at Ayub Khan var svært misfornøyd, ble innlegget allikevel omtalt på en måte som tydelig viser at han ikke representerte samme utfordring som for eksempel Diefenbaker. Macmillan skriver om Ayub Khan "He will be reasonable ... He is a fine character and easy to talk to."<sup>415</sup> Dette kunne på den ene siden være uttrykk for at han var lett å overtale, på den andre siden kunne det bety at han var en person som evnet å se flere sider av saken, således kan det tenkes at Ayub Khan hadde en viss forståelse for britenes situasjon, til tross for at det ikke ble uttrykt i dette innlegget. Dette var i tilfelle en motsetning til Diefenbaker som kun så Canadas side.

Blant annet på Ceylon ble Ayub Khans innlegg kommentert, "Ayub flays the E.C.M. move".<sup>416</sup> I The Times i London ble det referert lojalt fra Ayub Khans innlegg. Pakistans krav blir gjengitt i pressen og det går klart frem at manglende forståelse fra EECs side, var et problem for Pakistan. Avisen refererer både at tilbudet fra EEC om forhandlinger av bilaterale avtaler var bra, men ville komme alt for sent, og uttalelser om at Pakistan kunne bli utestengt fra det britiske markedet både med tradisjonelle varer og med varer fra en nyetablert industri.<sup>417</sup> Utsagnene gir inntrykket av litt klagende misnøye. Kommentarene fra pakistansk presse var klart negative, og slår både fast at det ikke vil bli enighet på konferansen og at Samveldet var lite effektive i å roe gemyttene mellom medlemmene.<sup>418</sup> Dette gir inntrykk av at pressen støtter tonen av sur misnøye. Det står i sterk kontrast til Macmillans uttalelser ovenfor, men gir igjen et inntrykk av at Macmillan var mer opptatt av personen enn innholdet i det som ble sagt.

---

<sup>414</sup> PRO, DO 161/196 Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962. Minutes of the Fourth Meeting, 11<sup>th</sup> September, at 10.30: 6

<sup>415</sup> Macmillan 1973: 130

<sup>416</sup> PRO, T 299/186 Press round up. Inward Telegram to Commonwealth relations Office from Lahore. 12<sup>th</sup> September 1962

<sup>417</sup> PRO, T 299/186 the Times 12<sup>th</sup> September 1962

<sup>418</sup> Ibid

Innlegget til Fernando, Minister of Justice på Ceylon fikk en positiv beskrivelse av France som en positiv tale, men avisen ga uttrykk for frykt for at EEC ikke ville etablere et utadrettet syn, som var viktig med tanke på relasjoner med verden for øvrig.<sup>419</sup> I hovedsak brukte Fernando sitt innlegg til å forklare hvilke varer det var viktig at ble bedre ivaretatt gjennom Storbritannias forhandlinger med EEC. Det dreide seg om te, gummi og kokosnøttprodukter. Spesielt var det konkurransesituasjonen i forhold til gummi, som også ble produsert syntetisk andre steder og palmeolje som ble erstattet av andre oljer som skapte problemer for Ceylon.<sup>420</sup>

Pressens dekning av innlegget til Ceylons debattinnlegg var relativt nøytral. The Times i London 12. september refererer til at Senator Fernando var fornøyd på området te, men at dette ikke var nok for å sikre økonomisk vekst på Ceylon. Økt toll på andre områder ville redusere effekten av tilgang for te.<sup>421</sup> Daily News<sup>422</sup> på Ceylon refererer et innlegg fra en venstrerepresentant i Senatet (Leftist M.E.P.) der han mente at EEC beveget seg i retning av neokolonialisme. Dette hadde britene hørt før. For det første hadde det blitt nevnt både i indisk og pakistansk presse.<sup>423</sup> Men også Ghana hadde brukt denne betegnelsen om AOT-ordningen på the Finance Ministers' Meeting året før. I Sinhala Press ble det kommentert at "... Commonwealth may break up if E.C.M. plans go through."<sup>424</sup> Således kan det se ut som både pressen og enkelte politikere på Ceylon var mer kritisk og polariserende til britisk interesse enn Fernando.

Når vi oppsummerer denne gruppen land er et fellestrekk for disse landene en litt forurettet holdningen som spesielt India og Pakistan viste. Ceylon valgte i sitt innlegg å ta opp konkrete problem og derved unngikk landet å havne i en posisjon der misnøye ble det mest sentrale. Det kan således se ut som misnøyen i disse landene ble sterkere uttalt og at ledernes i svært liten grad bidro til alternative løsninger sammenliknet med hva som for eksempel New Zealand og Australia gjorde. Dette var jo også nasjoner der britisk EEC-medlemskap ville skape problemer.

---

<sup>419</sup> PRO, T 299/186 Note for Hubback, Treasury Department from A. W. France, 11<sup>th</sup> September 1962: 2

<sup>420</sup> PRO, DO 161/196 Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962. Minutes of the Fourth Meeting, 11<sup>th</sup> September, at 10.30: 9-10

<sup>421</sup> PRO, T 299/186 the Times 12<sup>th</sup> September 1962

<sup>422</sup> Daily News er i dag en engelskspråklig statseid dagsavis.

<sup>423</sup> PRO, T 299/186 Press round up. Inward Telegram to Commonwealth Relations Office from Dehli, 12<sup>th</sup> September 1962 og PRO, T 299/186 Press round up. Inward Telegram to Commonwealth relations Office from Lahore, 12<sup>th</sup> September 1962

<sup>424</sup> PRO, T 299/186. Press round up. Inward telegram to Commonwealth Relations Office from Colombo, 12<sup>th</sup> September 1962

## Afrika

Ghanas<sup>425</sup> representant, finansminister Goka, var svært negativ i holdningen til britenes europaorientering. Dette var i tråd med holdningen landet viste på the Finance Ministers' Conference året før. Goka var langt mer polariserende enn Nehru. Han var selvsagt primært opptatt av Ghanas og Afrikas situasjon. Han presiserte blant annet at Ghana ikke under noen omstendighet hadde til hensikt å søke assosiering med EEC.<sup>426</sup> Landet var i mot enhver politisk løsning som kunne oppfattes som diskriminering mot Afrika eller som var til ulempe for afrikanske land.<sup>427</sup> Således kan det sies at også Ghana som medlem av The Non-aligned Movement holdt et innlegg i tråd med hva man kunne forvente. France kommenterte følgende i notat til Hubback; "... a violent speech", han skrev videre at Goka var uenig i at Storbritannia ikke hadde valg mellom Europa og Samveldet.<sup>428</sup> På den ene siden må britene ha mislikt den sure misnøyen. På den annen side kan det ikke ha vært overraskende. Ghanas økonomiske situasjon var i utgangspunktet langt bedre enn den var for mange andre land i Afrika. Landet størrelse var på ca 237 000 km<sup>2</sup> med rundt 5 millioner innbyggere. Ghana eksporterte manganmalm og kakaobønner i tillegg til gull.<sup>429</sup> Men Ghana var avhengig av generell økonomisk hjelp, blant annet fordi president Nkrumas økonomiske politikk bidro til rask økonomisk nedgang<sup>430</sup>.

I pressemelding fra Ghana stod det "Relentless Attack" av delegatene på statsminister Macmillan. Det ble også sitert fra Radio Ghana som påstod at EEC var en forlengelse av Marshall planen og våpenet i neo-kolonialisme.<sup>431</sup> Dette viser også at Ghanas presse var lite innstilt på å støtte et britisk medlemskap i EEC, uavhengig av hva vilkårene måtte bli.

Statsminister Milton Margai fra Sierra Leone<sup>432</sup> valgte en mer forsiktig form enn Goka. Margai var ny representant på samveldekonferansen og uttrykte at han satte pris på den varme mottakelsen han hadde fått. Margai sa landet ville utsette sin beslutning om assosiering inntil

---

<sup>425</sup> Ghana var britisk koloni under navnet Gullkysten til 1957 ble deretter innlemmet i Samveldet. Hovedstad Accra. Statsminister Dr. Kwame Nkrumah. CAP 1962

<sup>426</sup> PRO, T 299/186 Note for Hubback from A. W. France. Tuesday, 11<sup>th</sup> September 1962, Afternoon

<sup>427</sup> PRO, DO 161/196 Meeting of Commonwealth Prime Ministers. Minutes of the Fifth Meeting, 11<sup>th</sup> September 1962: 4

<sup>428</sup> PRO, T 299/186 Note for Hubback from A. W. France, Tuesday, 11<sup>th</sup> September 1962, Afternoon

<sup>429</sup> CAP 1962

<sup>430</sup> Statsminister fra 1957 (fra 1960 president) Kwame Nkruma startet industrialisering i Ghana. Han drev forsert utviklingspolitikk etter planøkonomisk mønster som ga synkende levestandard. Planøkonomi er et økonomisk system der det offentlige driver en kontrollerende el. dirigerende innflytelse på produksjon og omsetning. Kunnskapsforlaget 2001

<sup>431</sup> PRO, T 299/186 Press round up. Inward telegram to Commonwealth Relations Office, from Accra, 12<sup>th</sup> September 1962

<sup>432</sup> Sierra Leone ble fra 1961 uavhengig stat innenfor det britiske Samveldet. Hovedstad Freetown. Statsminister Milton Margai. CAP 1962

videre.<sup>433</sup> Han ønsket også å se det endelige resultatet av forhandlingene før Sierra Leone kunne bedømme i hvilken grad britisk medlemskap ville styrke eller svekke Samveldet som sammenslutning. Foreløpig var det ikke mulig å se hva som ville tjene Sierra Leone og han ønsket derfor ikke å ta stilling på det daværende tidspunkt.<sup>434</sup> Sierra Leone var et land på 72.270 km<sup>2</sup> med 2,2 millioner innbyggere<sup>435</sup>. Landet hadde stor utvinning av diamanter. I France notat skriver han at Margai "... made a cautious speech..."<sup>436</sup>. Her ser vi at verken holdning eller synspunkt provoserte eller utfordret den britiske regjering nevneverdig.

Nigerias<sup>437</sup> innlegg bar mindre preg av de konfrontasjoner man så ved tidligere anledninger. Statsminister Abubakar anerkjente briteres rett til å søke medlemskap i Fellesmarkedet, men presiserte at dette ikke ville skje uten kostnad for utviklingslandene. Nigeria produserte hovedsakelig palmeolje, kakao, kokosnøtter og bomull. I tillegg drev man gruvedrift med utvinning av steinkull og tinn. Størrelsen var på 964 990 km<sup>2</sup> og det var 33 millioner innbyggere<sup>438</sup>. Således var landet betydelig større enn både Sierra Leone og Ghana til sammen. Men økonomien i landet var presset. Regjeringen i Nigeria hadde imidlertid høye ambisjoner og hadde utarbeidet en femårsplan der blant annet satsing på industri og oljeutvinning var sentrale elementer i å styrke økonomien for at Nigeria skulle bli mindre økonomisk sårbar, hevdet Abubakar. De viktigste markedene for Nigeria lå i Afrika, men også markeder utenfor Afrika ville ha betydning for Nigerias handel. Statsministeren i Nigeria sa seg uenig i Macmillans utsagn om at "Britain's entry would help to infuse into the Community a more liberal and outward-looking spirit, especially in relation to the developing countries."<sup>439</sup> Og han tvilte på at EEC ville få positiv betydning for Nigeria. Han hevdet at "... Britain had on many occasions been able to save Europe because she had not been deeply involved in European politics."<sup>440</sup> Dette betydde at Abubakar mente årsaken til at britene kunne redde Europa i tidligere kriser var knyttet til Storbritannias rolle som ikke involvert i Europa. Han mente dette var et sentralt argument for at britene fortsatt burde stå utenfor. Han sa også at briteres forhold til utviklingslandene ikke ville

---

<sup>433</sup> PRO, T 299/186 Note for Hubback from A. W. France, 11<sup>th</sup> September 1962, Afternoon

<sup>434</sup> PRO, DO 161/196 Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962. Minutes of the Fifth Meeting, 11<sup>th</sup> September: 7

<sup>435</sup> CAP 1962

<sup>436</sup> PRO, T 299/186. Note for Hubback from A. W. France, 11<sup>th</sup> September 1962, Afternoon

<sup>437</sup> Nigeria ble selvstendig i 1960. CAP 1962

<sup>438</sup> CAP 1962

<sup>439</sup> PRO, DO 161/196 Meeting of Commonwealth Prime Ministers 1962, Minutes of the Sixth Meeting, 12<sup>th</sup> September: 1

<sup>440</sup> Ibid: 1

bli bedre som medlem i EEC<sup>441</sup>. Ytterligere et poeng for Abubakar hevdet at Nigeria burde kunne handle med Europa uten å være assosiert medlem av fellesskapet. Han sa

Nigeria had been told that it would be difficult to allow her to enter into bilateral agreements with the Community because of the provisions of the GATT but such agreements were now being proposed for India, Pakistan and Ceylon: he could see no reason why African countries should be offered only association while others were free to enter into direct negotiations; Nigeria should be given the same freedom in this respect as India, Pakistan and Ceylon. ... Nigeria was ready, if necessary, to sacrifice the preferences which she had long enjoyed in the British market and asked only that the Community should not positively turn these preferences against her.<sup>442</sup>

Som vi ser var det kritikk av britenes politikk, men også sterk argumentering for at Nigeria og Afrika for øvrig også måtte få hva de oppfattet som en rettferdig tilknytning til det europeiske marked på linje med andre land i Samveldet. Således kan det se ut som kritikken var sterkest mot EECs og deres manglende ivaretagelse av utviklingslandene.

I en pressemelding fra Nigeria ble det referert sterk kritikk mot den tidligere koloniherre; "... joining Common Market will economically salvage Britain and regain her lost political position ..." <sup>443</sup> skriver regjeringseide Morning Post. Dokumentet viser også at The Times og The Express i London refererte den nigeriansk oppfatning av Macmillan som "'Dismayed at massive onslaught on his Common Market policies" contemplates calling an emergency Cabinet meeting to take stock of conference at this crucial stage". <sup>444</sup> Dette viser at nigeriansk presse ønsket å fremstille at det var krisestemning i den britiske delegasjonen. I dette perspektivet er det tydelig hvor ulik oppfatningen var når man ser at innlegget verken ble kommentert av France eller Macmillan.

Debattinnlegget fra Rhodesia and Nyasaland<sup>445</sup> var ved statsminister Sir Roy Welensky<sup>446</sup>. Det var imidlertid et problem. I et telegram som kom til CRO før samveldekonferansen hevdes det i en leder i en avis i Rhodesia at Roy Welensky ikke var

---

<sup>441</sup> PRO, DO 161/196 Meeting of Commonwealth Prime Ministers 1962, Minutes of the Sixth Meeting, 12<sup>th</sup> September: 1-2

<sup>442</sup> Ibid: 2

<sup>443</sup> PRO, T 299/186 Conference round up. Inward Telegram to Commonwealth Relations Office from Lagos 13<sup>th</sup> September 1962

<sup>444</sup> Ibid

<sup>445</sup> Rhodesia og Nyasaland var en føderasjon under britisk protektorat i perioden 1953 til 1964, den ble da oppløst. Nord-Rhodesia ble selvstendig og tok navnet Zambia. Sør-Rhodesia fortsatte som britisk koloni til 1980 og ble da selvstendig under navnet Zimbabwe. Nyasaland ble selvstendig i 1964 og tok navnet Malawi. Kunnskapsforlaget 2001

<sup>446</sup> Roy Welensky var statsminister for føderasjonen Rhodesia og Nyasaland. I Zambia ble Kenneth Kaunda president, i Sør-Rhodesia ble Ian Smith statsminister og i Malawi ble Hastings Banda president. CAP 1962 og Kunnskapsforlaget 2001



akseptert som leder for Rhodesia og Nyasaland for eksempel slik Kawawa Nkrumah<sup>447</sup> var i Ghana. Det ble også poengtert at Rhodesia og Nyasaland ikke var selvstendig, men en føderasjon under britisk styre. Politisk uro i området medførte altså at Roy Welensky ikke uten videre hadde den nødvendige støtte som leder. Welensky hadde i tillegg hatt problemer med den britiske regjering når det gjaldt en ny forfatning for området, i tillegg hevdet altså pressen i Tanganyika at Welensky og hans regjering ikke var anerkjent. ”They recognise Dr Banda Kaunda and Nkomo as the only leaders of Central Africa.”<sup>448</sup> Han hadde ikke en gang rett til å møte på konferansen, stod det i telegrammet.<sup>449</sup> Det påstås også at Welenskys politikk var på linje med apartheidpolitikken i Sør-Afrika og at han i tillegg støttet Tshombe<sup>450</sup> en kongolesisk separatistpolitiker.<sup>451</sup>

På konferansen uttrykte Welensky uenighet med Ghana i at EEC representerte en form for neo-kolonialisering av Afrika gjennom tilbudet om assosiert tilknytning til fellesskapet. Han hevdet at assosiering var en måte å knytte fattige land i Afrika til Det europeiske fellesskapet. I Rhodesia and Nyasaland hadde en ny “... Federation ... so far lifted only a quarter of its population out of subsistence<sup>452</sup> economy ...”.<sup>453</sup> Welensky viste til at flere tidligere franske kolonier som nå var selvstendige og assosiert til EEC gjennom AOT-ordningen, var eksempler på at det var rette veien å gå. Videre mente han at utviklingen av økonomisk styrke med stabile priser samt stimulering og utvikling av produksjon var viktige virkemidler i kampen mot kommunismen. Welensky mente det var klare politiske motiver for Storbritannia til å gå inn i EEC.

<sup>447</sup> Kwame Nkrumah var ganesisk politiker. Han ble statsminister Gullkysten i 1952 og president i det uavhengige Ghana i 1960. Han drev et autoritært styre og ble styrtet ved et kupp i 1966. Kunnskapsforlaget 2001

<sup>448</sup> Jeg velger å tolke utsagnet slik at det dreier seg om tre personer Hastings Banda som i 1964 ble president i Malawi, Kenneth Kaunda som ble president i Zambia og Joshua Nkomo som arbeidet blant annet sammen med Robert Mugabe i Zimbabwe. De to sistnevnte ble blant annet arrestert av president Ian Smiths regjering. [http://en.wikipedia.org/wiki/Joshua\\_Nkomo](http://en.wikipedia.org/wiki/Joshua_Nkomo)

<sup>449</sup> Kenneth Kaunda var zambisk politiker og blant annet fengslet i 1958 for sin kamp for et uavhengig Nord-Rhodesia. Joshua Nkomo var zimbabwisk politiker og leder for frigjøringsbevegelsen ZAPU i Rhodesia (Zimbabwe i 1961). Internert 1963-74. Sammen med Robert Mugabe leder av Patriotisk Front 1976-80 og medlem av regjeringen Mugabe 1980-82. Visepresident til sin død i 1992. Kunnskapsforlaget 2001

<sup>450</sup> Moise Tshombe zairsk politiker og selvbestalt president i Katanga et område sør i Kongo 1960-1963. Ble drevet i eksil 1964, men kom tilbake som president i Kongo i 1965. Ble i 1967 dømt til døden for forræderi. Kunnskapsforlaget 2001

<sup>451</sup> PRO, T 299/186 Inward Telegram to Commonwealth Relations office 1<sup>st</sup> September 1962

<sup>452</sup> Subsistence economy betydde selvbergingsøkonomi. Bøndene produserte i hovedsak til eget forbruk og hadde lite overskudd for salg.

<sup>453</sup> PRO, DO 161/196 Meeting of Commonwealth Prime Ministers 1962. The Sixth meeting, 12<sup>th</sup> September: 3

Området Rhodesia og Nyasaland var på 744 415 km<sup>2</sup> med en befolkning på 2.2 millioner innbyggere<sup>454</sup>. Dette var et relativt tynt befolket område og var blant landene som i utstrakt grad trengte bistand til økonomisk utviklingen. Føderasjonen hadde blant annet mange hvite settlere som også ble boende etter at selvstendighetsprosessen startet. Welensky uttrykte både støtte og en positiv innstilling til EEC og Storbritannia. Han kunne derved ha vært en viktig støttespiller for den britiske regjering når det gjaldt å argumentere for britisk medlemskap i EEC. Dette er interessant både fordi det står i sterk kontrast til den uenighet som eksisterte mellom Welensky og den britiske regjering etter at føderasjonen ble etablert i 1953.<sup>455</sup> Jeg har ikke funnet kommentarer verken fra France eller Macmillan spesielt til dette innlegget. Jeg har kun funnet pressekommentarene fra Tanganyika som referert ovenfor.

Fra Tanganyika<sup>456</sup> møtte statsminister Kawawa. Tanganyika var første gang på samveldekonferansen som selvstendig. Landet hadde en befolkning på 9.2 millioner og var med sine 939.000 km<sup>2</sup> altså på størrelse med Nigeria, men med betydelig færre innbyggere. Kawawa informerte om at Tanganyika deltok sammen med Kenya og Uganda i sammenslutningen "the East Africa Common Services Organisation ...", sammenslutningen hadde ført til at landet hadde gjort ofret noe av landets suverenitet. "The members of the Organisation shared many services and there was free movement of goods and labour between their territories".<sup>457</sup> Organisasjonen var ment å opprettholde et fellesmarked i Øst-Afrika, ikke ulikt EEC, men det gjenstod å se hvor viktig organisasjonen ble blant annet i forhold til Kenyas<sup>458</sup> selvstendighet. Kawawa hevdet at det i realiteten hadde vært et felles marked i Øst-Afrika i 40 år og erfaringen viste at økonomisk samarbeid kun ble effektivt når det ble støttet av politisk samarbeid<sup>459</sup>. Således var Tanganyika positiv og "... appreciated in principle the British Government's wish to explore the possibility of joining the Economic European Community."<sup>460</sup> Både Tanganyika og de andre statene i Øst-Afrika avviste imidlertid AOT-tilknytning. Derimot ønsket landene velkommen et handelssamarbeid mellom EEC og "the East African Common Market" og ga uttrykk for at det var viktig at Samveldets interesser ble ivaretatt under Storbritannias forhandlinger med EEC.

---

<sup>454</sup> CAP 1962

<sup>455</sup> CAP 1962

<sup>456</sup> Tanganyika ble selvstendig i 1961, skiftet i 1964 navn til Tanzania som inkluderer tidligere Tanganyika og Zanzibar. Kunnskapsforlaget 2001

<sup>457</sup> PRO, DO 161/196 Meeting of Commonwealth Prime Ministers 1962. The Seventh meeting, 12<sup>th</sup> September: 4

<sup>458</sup> Kenya ble selvstendig i 1963

<sup>459</sup> PRO, DO 161/196 Meeting of Commonwealth Prime Ministers 1962. The Seventh meeting, 12<sup>th</sup> September: 4

<sup>460</sup> Ibid: 4

Dette kunne også gi Samveldet anledning til å tilpasse seg den nye situasjonen, mente Kawawa.<sup>461</sup>

I en pressemelding fra Dar es Salaam presiseres det at Kawawa talte på vegne av hele Øst-Afrika og dette området avviste AOT-samarbeid. Regionen var sterkt opptatt av forhandlinger om handel med the East African Common Market. Det ble også hevdet at britenes inntreden i EEC ville endre hele ideen om Samveldet<sup>462</sup>. I samme pressemelding står det at avisen Nation i Nairobi kommenterte i en leder at afrikansk uvilje mot EEC ville endre seg raskt dersom britene utelot utsagn som ”... they should accept" associate status.”<sup>463</sup> Dette er jo kun et symbol på uenigheten med britenes politikk. Uenigheten dreide seg i hovedsak om at landene ikke ønsket AOT-status, men dette var egentlig en forskyvning av problemet for uenigheten dreide seg om britisk deltakelse i EEC.

De afrikanske lederne valgte altså ulike strategier i sine debattinnlegg. Felles var bekymringen for mulige økonomiske og politiske konsekvenser dersom Storbritannia gikk inn i EEC. Og det var sterk skepsis til ordningen med AOT<sup>464</sup>. Ordningen var kun beregnet på de få, mindre landene, som var eller hadde vært kolonier og som var økonomisk avhengige av Storbritannia eller andre land som var medlemmer i Fellesmarkedet<sup>465</sup>. Begrunnelsen for misnøye med ordningen var at den ville gjøre landene avhengige av Fellesmarkedet. Ghana var eksempel på et land som tok klar avstand fra å delta i en slik ordning til tross for at landet økonomisk kunne trenge det.

Macmillan kommenterte i sine memoarer; ”The Africans, who get everything they could want by ‘association’ are too proud ... even to ask for it.”<sup>466</sup> “But they shrink from the word. It is neo-colonialism to associate with a white man!”<sup>467</sup> Det kan se ut som Macmillan hadde et forenklet bilde av Afrika, behovene var nok mer nyansert enn AOT eller ikke AOT. Men samtidig vet vi at The Non-Alignment Movement hadde fått fotfeste i land som Ghana og dette

---

<sup>461</sup> Ibid: 2

<sup>462</sup> PRO, T 299/186 Press round up from Dar es Salam, 12<sup>th</sup> September

<sup>463</sup> Ibid

<sup>464</sup> AOT= Associated Overseas Territories. En løsning lansert av EEC og ansett som et symbol på europeisk solidaritet; fellesskapets bidrag til internasjonal økonomisk utvikling. Ordningen beskrives som upopulær og midlertidig av Tyskland og Nederland. Milward 2002; 365

<sup>465</sup> Opprinnelig var AOT en særordning som gjaldt franske utenomeropeiske områder

<sup>466</sup> Macmillan 1973: 131

<sup>467</sup> Ibid: 134

kan også ha gjort at Macmillan oppfattet deler av argumentene som propaganda også her. I Øst-Afrika var det en egen organisasjon som tok vare på økonomiske interesser i regionen, selv om det skulle vise seg at organisasjonen ganske raskt gikk i oppløsning. Andre områder var i en situasjon med liten interesse for AOT til tross for store behov for økonomisk støtte. Det kan se ut som Afrika havnet i en posisjon der det virket som landene på det ene siden etter avkoloniseringen var kvitt en koloniherre som var lite velkommen, men på den annen side hadde landene liten erfaring som selvstendige stater i vestlig forstand. Således var det ingen tradisjoner med demokratiske styresystemer slik vi kjenner det fra vestlige statssystem. De tegn man så som gikk ut på at landene ikke helt ville slippe Storbritannia er således mulige å forstå og det er stor sannsynlighet for at mange land fryktet for å bli stående igjen uten noen form for støtte verken økonomisk eller politisk. Således hadde selvstendigheten sin pris.

## Kypros

Kypros var i en spesiell situasjon både fordi landet i realiteten selv kunne søke medlemskap i EEC, men den politiske situasjonen på Kypros var også spesiell, delt som landet var mellom en kypriotisk og tyrkisk del der begge parter var representert i nasjonalforsamlingen.<sup>468</sup> Landets politiske leder var erkebiskop Makarios. På samveldekonferansen ga han uttrykk for en avventende holdning til europaspørsmålet, han ønsket å se det endelige resultatet av forhandlingene mellom EEC og Storbritannia før han ville ta stilling til hva Kypros skulle gjøre. Makarios hevdet at sterkere økonomisk samarbeid i Europa ville føre til nærmere politisk samarbeid. Han sa seg også enig med dem som fryktet at et politisk samarbeid i Europa spesielt ville gå på bekostning av utviklingslandenes interesser. Makarios slo fast at "The economic relationship between Commonwealth countries could not be overlooked, and ... in the event of Britain's joining the Community all of the Commonwealth countries would be adversely affected to a greater or less degree.", men han la også til at han oppfattet at britene gjorde sitt beste for å sikre Samveldets interesser.<sup>469</sup> Makarios presiserte at situasjonen kunne bli alvorlig for Kypros om britene ble med i EEC, ettersom landet importerte mer enn dobbelt av hva det eksporterte og om lag 70 % av Kypros' eksport gikk med samveldepreferanser, uten tollavgifter til Storbritannia.<sup>470</sup> Dette viser at Kypros økonomisk var avhengig av å forhandle frem spesielle

---

<sup>468</sup> CAP 1962

<sup>469</sup> PRO, DO 161/196 Meeting of Commonwealth Prime Ministers 1962. The Sixth meeting, 12<sup>th</sup> September: 6

<sup>470</sup> Ibid: 6-7

avtaler dersom britene ble med i EEC. Men erkebiskopen valgte altså å avvende situasjonen til de endelige resultatene forelå før han tok endelig stilling Kypros' tilknytning til EEC. Derved kan heller ikke erkebiskop Makarios sies å ha motarbeidet britenes interesser til fordel for egne.

En pressemelding fra Nicosia 12. september refererer at avisene var opptatt Kypros' spesielle situasjon.<sup>471</sup> For det første var det en mulighet for at Kypros kunne søke medlemskap i EEC, som et selvstendig europeisk land. For det andre kunne landet assosieres til EEC gjennom britisk medlemskap. Heath hadde rådet Kypros til å vente med en eventuell egen søknad til EEC, mens Sandys og Braine<sup>472</sup> hadde gitt motsatt råd på et tidligere tidspunkt.<sup>473</sup> Avisene på Kypros hadde fanget opp den interne uenigheten i Storbritannia og dette ble referert. Således var det to spørsmål Kypros måtte ta stilling til. Det var hvorvidt landet skulle søke medlemskap for egen del eller om landet skulle søke assosiert tilknytning. I tillegg var det spørsmålet om man skulle søke nå eller senere. Rådene fra de britiske delegatene gikk uansett i stikk motsatt retning.

De siste innleggene i denne første delen av samveldekonferansen ble holdt av de tidligere koloniene Jamaica<sup>474</sup> samt Trinidad og Tobago<sup>475</sup>. Begge landene ga uttrykk for en positiv holdning til AOT, men ønsket å avvende endelig beslutning til forhandlingene var avsluttet.

Etter at åpningsinnleggene fra de enkelte landene var avsluttet ble plenumsmøtene avløst av mindre temamøter. Her møtte statsråder og andre fagpersoner til gruppediskusjoner. For eksempel var det et temamøte om "Temperate Foodstuff". På dette møtet deltok primært delegater fra Canada, Australia, og New Zealand, som handlet med denne varegruppen. Også andre delegater kunne være til stede møtet, i dette tilfelle hadde både India og Kenya representanter på møtet uten at de deltok i drøftelsene. På møtet om "Tropical Products" var det langt flere delegater. Dette hadde sammenheng med at det var langt flere land som handlet med tropiske produkter. I tillegg til dette hadde både Australia og New Zealand delegater på dette møtet.

---

<sup>471</sup> Haravghi, greskspråklig kypriotisk dagsavis

<sup>472</sup> Braine, hvis dette var var Bernard Braine så var han konservativ MP fra 1950 og i førti år fremover.

[http://en.wikipedia.org/wiki/Bernard\\_Braine](http://en.wikipedia.org/wiki/Bernard_Braine) 22.02.2007

<sup>473</sup> PRO, T 299/186 Press Round up. Inward Telegram to Commonwealth Relations Office from Nicosia, 12<sup>th</sup> September 1962

<sup>474</sup> Jamaica ble selvstendig i august 1962 etter at den karibiske føderasjonen ble oppløst. CAP 1962

<sup>475</sup> Trinidad ble selvstendig i august 1962 etter at den karibiske føderasjonen ble oppløst. Tobago administrativ del av Trinidad. CAP 1962

## Drøftelsene

Britene møtte altså enkelte store utfordringer i løpet av de første dagene på konferansen. Og spørsmålet var om debatten som foregikk i mindre grupper og i såkalte ”miscellaneous meetings” ville bli like utfordrende som enkelte åpningsinnlegg hadde vært eller om delegatene var interessert i å finne frem til løsninger. Før debatten startet ble et møte satt av til avklaringer av spesifikke spørsmål som var stilt under debattinnleggene. Heath og Sandys svarte på vegne av Storbritannia. De dreide seg om avklaring mellom typer av assosiering for samveldeland. Det fantes to typer avhengig av økonomisk utvikling; bilaterale avtaler og assosiering. Assosiering dekket videre tre elementer: ”trade arrangements”, ”Development Fund” og ”institutional aspects”, som nevnt tidligere var assosiering eller AOT en ordning for kolonier, men tilbudet gjaldt også utviklingslandene, jeg vil ikke gå nærmere inn på detaljene i dette her. Det ble reist spørsmål om sterk økonomisk utvikling hos assosierte medlemmer kunne føre til ekskludering. Til det svarte Heath at det ikke var hensikten, men han viste samtidig til et tilfelle som hadde spesielle problemer allerede i utgangspunktet på grunn av sitt økonomiske nivå, og det var Hong Kong. Øvrige land beveget seg oppover med noenlunde samme fart, sa Heath. Et annet spørsmål gjaldt muligheten for å trekke seg ut som assosiert medlem. Der kunne Heath informere om at det lå forslag om at det skulle være mulig med seks måneders varsel. På spørsmål fra Trinidad og Tobago om den britiske regjering endelig hadde bestemt seg, svarte Sandys at det var to ting som hadde betydning for beslutningen. Det ene var forhandlingene som ennå ikke var avsluttet, og man derfor ikke kunne si noe om. Det andre var holdningen i Samveldet, der blant annet konferansen skulle bidra til avklaring. Derfor var ikke endelig beslutning tatt. Ytterligere et poeng ble nevnt og det var at det ikke var tenkt at alle Storbritannias avhengige områder automatisk skulle bli assosiert til Fellesmarkedet, den britiske regjering ønsket at beslutning om dette skulle tas etter konsultasjon med hvert enkelt land. Heath presiserte at den pågående samveldekonferansen var tenkt som del av en kontinuerlig prosess med konsultering i Samveldet.<sup>476</sup> Som vi ser var det mange viktige spørsmål som trengte avklaring.

Ved å lese gjennom referatene fra møtene ser det ut som de sterkeste protestene hadde blitt tatt ut de første dagene på konferansen. Det skyldtes antagelig flere forhold. For det første var åpningsinnleggene hvert enkelt lands markering av standpunkt holdt av landets leder. Det var

---

<sup>476</sup> PRO, DO 161/196 Meeting of Commonwealth Prime Ministers 1962. The Eighth Meeting, 13<sup>th</sup> September: 1-12

disse innleggene som la grunnlag for debatten. Det var hovedsakelig fagstatsråder og andre fagpersoner som deltok på disse møtene. Under temamøtene der statslederne deltok, var heller ikke disse spesielt polariserende eller utfordrende i sine innlegg. Gruppemøtene var fokusert på drøftelser av detaljer på mindre fagområder som varetyper, forhold rundt varehandel som toll og kvoter. Dette var i og for seg temaer det kunne være grunn til å kjempe om, men det viste seg at det ble ubetydelig med konfrontasjoner mellom enkeltland og Storbritannia på denne delen av konferansen.

På det 11. møte var tema ”temperate foodstuffs”. Storbritannia deltok sammen med Canada, New Zealand og Australia og i tillegg møtte India og Kenya. Referatet viser at det her var inngående drøftelser på grunn av misnøye med den foreløpige avtalen, den var verken tilstrekkelig spesifikk hva gjaldt varer, eller hadde tilfredsstillende varighet for overgangsperioden. Men både Holyoake og McEwen<sup>477</sup> ga sin tilslutning til Heaths forslag ”... in working towards world-wide agreements for temperate foodstuffs. ... Mr Green<sup>478</sup> said that he would wish to have further discussions of the objective of such agreements.”<sup>479</sup> Canada uttrykte derved et forbehold, mens New Zealand og Australia som vi ser støttet britene i videre arbeid med verdensomspennende avtaler for varehandel. Møtet må således beskrives som tilfredsstillende for britene, og det var uten hissig utspill fra noen parter.

Debatten om temperate foodstuffs kom opp igjen 14. september. Deltakere på møtet var i tillegg til Storbritannia, Canada, New Zealand og Australia også India, Tanganyika, Kypros og Kenya var til stede. Møtet var en fortsettelse av drøftelsen fra møtet 11. september. Drøftelsene dreide seg i hovedsak om mulighetene for at handel med temperate foodstuffs også kunne utvikles på verdensbasis og ikke bare innenfor EEC-området. I tillegg kom spørsmål om hvordan problemet med overproduksjon skulle løses. McEwen la blant annet frem en liste med forslag til hvordan man kunne ordne handel på verdensbasis,<sup>480</sup> et tema spesielt McEwen var opptatt av i følge Menzies<sup>481</sup>. Diskusjonen på møtet dreide seg også om hvordan begrense overproduksjon

---

<sup>477</sup> John McEwen, var Minister for Commerce and Agriculture og Minister for Trade and Industry under statsminister Robert Menzies, senere statsminister 1967-1968 i Australia. Leder av the Country Party 1958-1971.  
[http://en.wikipedia.org/wiki/John\\_McEwen](http://en.wikipedia.org/wiki/John_McEwen) 4. mars 2007

<sup>478</sup> Howard Charles Green var utenriksminister under Diefenbaker i Canada fra juni 1959 til april 1963.  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Howard\\_Green](http://en.wikipedia.org/wiki/Howard_Green) 4. mars 2007

<sup>479</sup> PRO, DO 161/196 Meeting of Commonwealth Prime Ministers 1962. The Eleventh Meeting, 13<sup>th</sup> September: 7

<sup>480</sup> PRO, DO 161/196 Meeting of Commonwealth Prime Ministers 1962. The Thirteenth meeting, 14<sup>th</sup> September: 1

<sup>481</sup> Menzies 1967: 148

generelt og hvem som skulle sørge for at dette eventuelt ble gitt til nasjoner som trengte det.<sup>482</sup> Det ble foreslått ulike løsninger for å unngå problemet med overproduksjon; bedre planlegging og pålegg om begrensninger i produksjonen var noen forslag. McEwen var den mest polariserende da han påstod at USAs innenrikspolitikk var hovedårsaken til problemet fordi USA var eneste nasjon som hadde betydelige overproduksjon. Videre hevdet han at ”... the E.E.C. levy arrangements was that the E.E.C. contemplated the production of surpluses.” Denne påstanden mislikte Heath og han sa at ”... even if surpluses were produced the continuation of food import was not excluded.”<sup>483</sup> I meningsutvekslingen ble det noe tilspisset. Men det er åpenbart at det begrenset seg til debatten på dette møtet.

Tema om ”Temperate Foodstuffs” kom igjen opp på det 17. møte. Også på dette møte ble det diskusjoner mellom the Old Commonwealth og Storbritannia. Uenigheten dreide seg blant annet om tekstene i to forslag til avtaler, det ene utarbeidet av Storbritannia, det andre av New Zealand. Diskusjonen rundt formuleringer i teksten var til dels svært engasjert. New Zealand var misfornøyd med at Storbritannia, etter deres mening, ikke la tilstrekkelig vekt på å sikre samveldets interesser. McEwen hadde siste innlegg på dette møtet og han hevdet at Storbritannia tidligere hadde gitt uttrykk for ”... Britain’s undertaking not to enter the Community if she could not secure adequate safeguards for the Commonwealth”<sup>484</sup>.

Spørsmålet ville jo allikevel være hvor langt Storbritannias forpliktelser overfor Samveldet skulle strekkes. Dersom EEC oppfattet at de britiske kravene var for store ville det ikke bli noen avtale. Samveldets krav om sikring av handelsavtaler som kunne gjøre at landene her kunne akseptere en avtale mellom EEC og Storbritannia måtte balanseres mot de innrømmelser Storbritannia måtte gjøre for å komme EEC i møte. Også EEC hadde hensyn å ta til eksisterende avtaler landene i mellom og med andre områder tilknyttet gjennom AOT. Således var forhandlingssituasjonen for britene en balanse mellom egne behov for eksempel i forhold til sitt eget landbruk, forpliktelsene overfor Samveldet og EECs krav til innrømmelser. Etter tre kvart år medforhandlinger er det rimelig grunn til å anta at britene begynte å få føling med hvor smertegrensen i EEC gikk.

---

<sup>482</sup> Ibid: 3

<sup>483</sup> Ibid: 4

<sup>484</sup> PRO, DO 161/196 Meeting of Commonwealth Prime Ministers 1962. The Seventeenth Meeting, 15<sup>th</sup> September: 7



Referatene viser altså at temperaturen på debatten når det gjaldt ”Temperate Foodstuffs” ble høyere enn den var på de fleste andre temamøtene. Dette er også i tråd med Sandys reaksjon på forhandlingsresultatene før samveldekonferansen. Således kan det sies at uenigheten fra Samveldet må ha vært som forventet. For øvrig er det ikke mulig å se at de øvrige debattmøtene bar preg av tilsvarende tilspisset debatt, selv om det var ulike meninger både om bearbeidede varer (manufactured goods), ”zero tariffs” og jordbruksprodukter. Macmillan skriver at temamøtene ”... brought the Commonwealth Ministers down to realities, but it also enormously lowered the general temperature.”<sup>485</sup> Det er tydelig å se at delegatene ikke senere kom opp i tilsvarende situasjon som for eksempel under debattinnlegget til Diefenbaker første dag. Det ser ut som åpningsinnleggene i vel så stor grad var rettet mot eget hjemmepublikum som mot Storbritannia. Etter at sekvensen med åpningsinnlegg var avsluttet ble også de øvrige møtene fokusert på drøftelser for å få til konkrete løsninger for Samveldet.

## Sluttkommuniké

Før konferansen ble avsluttet ble det utarbeidet et felles sluttkommuniké. I punkt 5. står det at det primære målet med konferansen var

... to review the progress made in the negotiations in Brussels about the conditions ... and to examine the nature and prospects of safeguards for the trade of other Commonwealth countries. The greater part of the Meeting has been devoted to the discussion ... in the frank and friendly atmosphere which characterises the Commonwealth meetings.<sup>486</sup>

En slik konklusjon var det viktig å få satt på papiret i forhold til omverden. Sluttkommunikéet kan derved gi et viktig bilde av de resultatene man kom frem til på konferansen fordi det må være en viss grad av enighet om hva det skal inneholde. Dette kan i noen grad gi et riktigere bilde av hva man er enige om enn hva referatene kan gjøre, fordi referatene ofte kan være tilpasset og formulert for å gi et godt inntrykk. Det er allikevel slik at dersom man skal få full forståelse av hva som foregikk på konferansen må det foretas en bred gjennomgang av materialet. Muligheten er stor for at det i utarbeidelsen av sluttkommuniké også kan ha vært ønske om å skjønne situasjonen fordi alle parter kan være interessert å gi konferansen et godt ettermæle, og gi et bedre inntrykk av enighet overfor utenforstående enn det som faktisk var tilfelle. På denne

---

<sup>485</sup> Macmillan 1973: 133

<sup>486</sup> PRO. DO 161/196 Meeting of Commonwealth Prime Ministers 1962. Final Communiqué, 19<sup>th</sup> September: 1

bakgrunn var det spesielt overfor tre grupper det var viktig for britene å vise at delegatene på konferansen hadde klart å samarbeide om løsninger. For det første gjaldt det overfor EEC, fordi sterk uenighet innad i Samveldet uten at dette fant en slags løsning kunne bidra til å svekke britenes søknad. For det andre var de Gaulle en hard motstander når det gjaldt britenes medlemskap i EEC, det var viktig ikke å gi de Gaulle flere argumenter mot britisk medlemskap. Til sist var det hjemmepublikum i Storbritannia. I det konservative partiet var det fortsatt både tvilere til og motstandere av europeisk samarbeid. Dersom Macmillan fikk vist at det var mulig å finne løsninger sammen med Samveldet, kunne det bidra til at de som begrunnet sin motstand mot EEC med Samveldet, ikke fikk næring til sin tvil. Det var også viktig overfor pressen at den kunne rapportere om tilfredsstillende avtaler, for som vi så tidligere var deler av pressen tvilende til britisk europasamarbeid. I tillegg kunne pressen, dersom den fikk forståelse av at regjeringen Macmillan hadde et godt samarbeid med Samveldet, også bidra til å påvirke velgerne på en positiv måte. Det var også viktig i forhold til Labour og lederen Hugh Gaitskell som lenge hadde sittet på gjerdet i europaspørsmålet, men som var kritisk til vilkårene Macmillans regjering hadde forhandlet frem.<sup>487</sup> Ved å vise at Samveldet ikke avviste regjeringen Macmillans resultater, og at de sammen kom frem til løsninger, mistet Labour et argument mot Macmillans regjering.

Referatene viser at det hadde vært mange fruktbare debatter. Dette betyr at delegatene hadde vært interessert i å bidra konstruktivt til å finne løsninger. I tillegg ble det i sluttkommunikatet uttrykt at Macmillan hadde frihet til å fortsette forhandlingene i Brussel idet konferansen anerkjente britenes rett til det uten å legge andre begrensninger enn å sikre Samveldet interesser, skriver Sampson.<sup>488</sup> Det var også den eneste konklusjonen man kunne komme til. Samveldet hadde ikke avgjørende innflytelse på hva Storbritannia skulle gjøre i denne situasjonen.

## Konklusjon

Debattinnleggene som ble holdt de første dagene av konferansen kan ses som samveldelandenes viktigste innlegg. Her viser referatene at det var svært sentralt å markere eget lands holdning til britenes europaengasjement. For noen land ble det viktig å markere tydelig avstandtagen til endringen i britisk økonomisk politikk. Som nevnt ovenfor var hjemmepublikum kanskje den

---

<sup>487</sup> Macmillan 1973: 138

<sup>488</sup> Sampson 1967: 212

viktigste målgruppen for denne delen. Diefenbaker var et godt eksempel her. I det åpne politiske system i Canada med blant annet en fri presse, valgte pressen å kritisere Diefenbaker for måten han i sitt innlegg hintet om alternativer, uten å si hva dette innbar. Referatene viser at Diefenbakers argumentasjon var svært utfordrende og offensiv. Milward hevder at innlegget var ”bluntly hostile”. Forslaget til alternativ plan, som Diefenbaker ymtet om overfor pressen, kom det aldri noe mer ut av. Således virker det som heller ikke Diefenbaker hadde så mange alternative løsninger å komme med.

Land som Ghana og Nigeria ga også sterkt uttrykk for at de mislikte Storbritannias initiativ overfor EEC. De gikk til og med til den ytterlighet å betegne AOT som neo-kolonialisme. Disse innleggene kan oppfattes som provoserende og i beste fall polariserende. Milward betegner denne delen av konferansen et retorisk løp, der samveldelandenes ledere fikk anledning til å presentere sine synspunkter overfor gruppen av andre ledere. Han hevder at Samveldet hadde anledning, men at landene var ikke i stand til å forene sine synspunkter i felles front mot Storbritannia. Mine funn støtter denne vurderingen. Referatene viser at Samveldets ledere var mest opptatt av å presentere egne synspunkter og ikke minst misnøye i første del av konferansen. Det var ingen innledere som i sine innlegg la opp til å finne felles grunnlag for en plattform som kunne gjøre dem i stand til felles aksjon mot britenes europatilnærming. De fleste holdt sine innlegg, som virket vel forberedt, først og fremst i den hensikt å uttrykke misnøye.

Til tross for at de fleste lederne altså uttrykte skepsis og bekymring for konsekvensene av britisk EEC-medlemskap, ga noen uttrykk for tillit til britene kom til å forhandle frem ordninger som kunne sikre fremtidig handel mellom Samveldet og Europa. Dette kan på den ene siden sies å være en konstruktiv holdning i forhold til Storbritannia. Det var uttrykk for tillit og ikke kun kritikk av britene. På den annen side viste dette passivitet i forhold til selv å bidra til å skape nye løsninger sammen med andre land i Samveldet. Både New Zealands statsminister Holyoake, Trinidad og Tobagos statsminister Williams og Jamaicas statsminister Bustamente kan være eksempler her. Hos Williams og Bustamente kan løsningen med AOT ha virket så gunstig at det ikke kan ha vært grunnlag for å tenke på å finne alternativer. Deres passivitet understøttes av at lederne heller ikke kunne ta stilling på konferansen, men måtte vente til de kom hjem. Og som vi så bidro heller ikke Holyoake til annet enn å vise tillit til at britene skulle finne en løsning. Det er ganske paradoksalt når vi tenker på den alvorlige situasjonen New Zealand kunne komme i.

Diefenbaker kom stadig tilbake til behovet for en ekstra samveldekonferanse. Først ønsket han en før forhandlingene startet. Da det ikke var mulig foreslo han en konferanse etter at de endelige resultatene lå på bordet, før britene tok den endelige beslutningen. Forslaget fikk aldri støtte i den samlede gruppen av samveldeledere. Hadde flere land gått sammen om å kreve dette hadde Storbritannia måttet ta hensyn til dette, i stedet for å avvise det igjen og igjen som et urimelig forslag fra Diefenbaker. I forberedelsen til en slik konferanse kunne Samveldet ha fått en anledning til skape en felles plattform, men Canadas statsminister ble altså stående alene med dette kravet.

En del ledere som kan beskrives som de bekymrede. Felles for dem var at de uttrykte misnøye med at en konsekvens av britenes kursendring kunne medføre utvikling av nye handelsmønstre. Nehru trakk dette frem i sitt innlegg og han var opptatt av kald krigs problematikk med frykt for økt opprustning i Øst-Europa og konsekvenser for hele verdenshandelen. I tillegg var Pakistans Ayub Khan i denne gruppen som uttrykte skeptisk uro. Begge disse lederne var preget av en forurettet holdning over at britene søkte nye løsninger på sine økonomiske problemer og viste liten vilje til å forstå at Storbritannias økonomiske situasjon. De fokuserte således kun på hvilke problemer en slik endring kunne medføre. Britenes økonomiske nedgang med underskudd på handelsbalansen, som på lengre sikt også ville få konsekvenser for Samveldet, var de mindre opptatt av. Denne beskrivelsen kan i tillegg til Nehru og Khan også benyttes på Diefenbaker og noen av de afrikanske lederne.

Situasjonen i Afrika var preget av at mange land allerede var selvstendige i tillegg til at mange var i prosess for selvstyre på dette tidspunkt. Mange land hadde allerede oppnådd selvstendighet og kunne selv definere sin politikk. Det er interessant å legge merke til at disse landene, også etter at de ble selvstendige, valgte fortsatt tilknytning til Storbritannia gjennom Samveldet. I tillegg til at det var viktig å oppnå selvstendighet, kan det virke som det paradoksalt nok var en slags frykt for å bli stående igjen alene. Det er lett å tolke det slik. For noen land var det ikke enkelt å etablere nye økonomiske løsninger og finne nye handelspartnere. Mens for andre eksisterte det allerede et nettverk. Som vi så ovenfor gjaldt dette de østafrikanske landene Kenya og Uganda,<sup>489</sup> men også disse beholdt tilknytningen til Samveldet etter at de ble

---

<sup>489</sup> Kenya ble selvstendig i 1963 med Jomo Kenyatta som statsminister senere president. Uganda fikk sin selvstendighet i 1962 under statsminister Milton Obote. Kunnskapsforlaget 2001

selvstendige. Denne kombinasjon av frihet og tilknytning kan også ses som et hinder i forhold til å finne alternativer da britene søkte mot Europa. Landene gjorde seg avhengig av at britene skulle finne løsninger, som de i ettertid kunne kritisere, i stedet for å samle seg rundt egne alternativer.

Økonomisk utvikling eller grad av industrialisering kan være et utgangspunkt å vurdere reaksjonene i Samveldet ut fra. Canada og Australia var blant de mest industrialiserte landene i Samveldet. Som vi så ovenfor var Diefenbaker og Menzies svært skeptiske til et britisk EEC-medlemskap. De hevdet en konsekvens kunne bli at samarbeidet i Samveldet ville falle fra hverandre. Til tross for at disse lederne fremførte noen av de samme argumentene, var allikevel Diefenbaker i en klasse for seg. Menzies var mest opptatt av at EEC på sikt ville bli en føderasjon og hvilken pris Samveldet måtte betale for at britene ble med. Også andre ga for at skepsis til britenes valg, uten at de kan vurderes som tilsvarende industrialisert. Således var Pakistan og India enige med Australia og Canada. Det samme gjaldt Ghana og Nigeria. Ut fra dette er det vanskelig å si at de industrialiserte landene reagerte sterkere enn land som var mindre industrialiserte. Milward skriver at Storbritannia fryktet at Australia, Canada og New Zealand landene skulle alliere seg mot britene, men det skjedde aldri. Referatene viser at det aldri var tegn til at noe slikt ville skje, således må den frykten henge sammen med Duncan Sandys protester før konferansen og ikke i det som foregikk på konferansen.

Kategoriseringen av reaksjoner i Samveldet viser at det er vanskelig å finne fellesnevner. Hvis vi tar for oss Canada, Australia og New Zealand, kan Canada sies å ha vært blant de mest industrialiserte i Samveldet ved siden av Storbritannia. I Australia var industrialiseringen godt i gang, mens hovednæringen i New Zealand var fedrift og jordbruk. New Zealand var fortsatt preget av stor eksport av primærprodukter selv om industriliseringen også her var startet. De var alle opptatt av egne økonomiske interesser. Det som var felles for de tre landene var at ordningene som ble tilbudt nærmest gikk ut på at de måtte klare seg selv. De var vel etablert både med hensyn på demokratisk styresett og økonomisk, innenfor den vestlige tradisjon. I mange tidligere kolonier var både industrialisering og demokratisering i en startfase. Her eksisterte det en dualisme som på den ene siden sa; ”la oss være alene” og på den andre siden mente; ” ikke overgi oss”. Men det var store individuelle variasjoner både når det gjaldt økonomi og demokratisering og ikke minst gjaldt dette hvordan den videre utviklingen forløp.

Ut fra denne vurderingen kan det se ut som reaksjonene i Samveldet gikk på tvers av naturlige skillelinjer. Derfor er det kanskje ikke til å undre seg over at Samveldet aldri representerte noen samlet motstand mot Storbritannia. Ulike økonomiske utgangspunkt og forskjellige politiske holdninger sammen med varierte muligheter til å finne løsninger viste at det ikke ble noen enhetlig mobilisering, slik Milward hevder. Han hevder at Macmillan etter konferansen mente Samveldet var Storbritannias største hinder for deltagelse i det europeiske felleskap. Det er allikevel viktig at Storbritannias frihet til å føre europaprosessen videre, ikke ble forhindret av Samveldet. Et annet spørsmål er om kravene fra Samveldet og som britene måtte forhandle om på vegne av Samveldet ville bli begrensningen for et britisk medlemskap. I det perspektivet innrømmer Macmillan gjennom denne uttalelsen at Storbritannia fortsatt hadde en forpliktelse overfor Samveldet.

## 9 Avslutning

Storbritannia ønsket ikke å delta i europeisk integrasjon i 1952. Da den neste runden startet med Messinakonferansen i 1954 var det fortsatt ikke interesse for denne typen samarbeid i Storbritannia, og britene ble ikke med da EEC ble etablert i 1957. Samveldet var en viktig årsak til at britene ikke deltok i det overnasjonale samarbeidet i Europa.

Etter samveldekonferansen i september 1962 holdt Macmillan en pressekonferanse. Milward skriver at Macmillan innrømmet overfor pressen at det hadde vært alvorlige diskusjoner om handel på konferansen. Han identifiserte disse spenningene som Storbritannias største hinder for medlemskap i EEC.<sup>490</sup> Dette betyr at Macmillan fortsatt mente det var Samveldet som var hinderet for britene på veien mot Europa. Men regjeringen stod allikevel fast på beslutningen om at den ønsket at Storbritannia skulle bli med i EEC, sa Macmillan på pressekonferansen.<sup>491</sup>

Spørsmålet om samveldet var et hinder for britisk samarbeid med Europa kan ses ut fra to synsvinkler. Samveldet kunne være et direkte hinder fordi landene organiserte sin motstand mot at britene deltok i europeisk samarbeid. Og dersom britene på tross av denne motstanden allikevel ville delta, kunne hele sammenslutningen gå i oppløsning. Men Samveldet ble ikke et slikt hinder for britisk deltakelse i EEC, fordi landene aldri mobiliserte til felles opposisjon mot den britiske søknaden.

På den annen side kunne sammenslutningen tenkes å være et hinder ved at britene hadde en forpliktelse overfor landene i Samveldet, og at denne forestillingen om en forpliktelse medførte at det måtte tas spesielle hensyn ved forhandlingene om britisk medlemskap i EEC. Og nettopp dette var det statsminister Macmillan hevdet etter samveldekonferansen i 1962. Britenes avtaler og forpliktelser med Samveldet skulle ikke avsluttes. Ønsket fra både Storbritannia og Samveldets side var at handelen skulle videreføres ved å etablere nye avtaler med Det europeiske fellesskapet. Slik skulle endringen i britisk handelspolitikk og økonomisk politikk ikke føre til at Samveldet mistet en svært sentral handelspartner, men derimot fikk utvidet sitt område for handel. Det Macmillan mente var hinderet var altså forpliktelsen med de mange handelsavtalene

---

<sup>490</sup> Milward 2002: 395

<sup>491</sup> Ibid

Storbritannia hadde med de ulike landene i Samveldet. Her måtte det etableres nye avtaler med EEC som avtalepart.

Denne fremstillingen startet med et sitat av Churchill der han fokuserte på at Europa burde gå inn for å samarbeide som et ”Europas forente stater”. Men Storbritannia var ikke en del av dette på grunn av landets tilknytning til Samveldet. Churchill mente at briteres samarbeid med Samveldet og et ”Europas forente stater” kunne utfylle hverandre i et internasjonalt perspektiv. Churchill vurderte ikke Storbritannia som en del av Europa på linje med Frankrike og Tyskland. Det var lite som talte for at britene skulle delta i et tettere europeisk samarbeid.

Britene forble utenfor i europeisk samarbeid til slutten av 1950-tallet. Storbritannia ble ikke med da Kull- og Stålfellesskapet ble etablert i 1952 og landet deltok heller ikke i etableringen av EEC i 1957, til tross for oppfordringer og invitasjoner både fra De seks og USA. Et sentralt argument i Storbritannias vurdering om landet skulle delta i det økonomiske samarbeidet da det startet, var at samarbeidet med Samveldet hindret dette. Sammen med motforestillinger mot det overnasjonale aspektet og ”the special relationship” med USA, ble disse argumentene avgjørende for at britene ikke deltok. Britene begynte først å vise interesse for europeisk samarbeid da landets økonomi viste alvorlige tegn på stagnasjon. Macmillan måtte etter hvert også erkjenne at landet ble ”stående utenfor” i en del internasjonalt samarbeid, blant annet fordi samarbeidet i OEEC etter hvert mistet noe av betydningen organisasjonen hadde hatt før EEC ble etablert. OEEC ble riktignok omdannet til OECD og da ble både USA og Canada med. Men dette skjedde først i 1960. Etter hvert ble også flere andre land med.

Regjeringen til Anthony Eden tok initiativ til dannelsen av frihandelsområdet FTA i 1956 med partene i OEEC. Dette mislyktes på grunn av de Gaulle. Det neste initiativet kom fra Sveits og Sverige, og førte til etableringen av frihandelsområdet EFTA der britene ble med. Dette samarbeidet bidro i liten grad til endring i britisk økonomi. Dette skyldtes blant annet at det allerede eksisterte utstrakt handel med flere av landene, blant andre Norge og Danmark. Dermed bidro ikke dette samarbeidet til at britene fikk tilgang til nye markeder i særlig grad. I tillegg var dette et langt mindre marked enn EEC var. Partene i EFTA klarte heller ikke å få til brobyggingen til EEC, slik både britene og andre nasjoner hadde håpet på. I tillegg fikk dette samarbeidet ingen tilslutning fra amerikansk hold. Dermed ble deltakelse i EEC stående igjen



som den eneste muligheten for Macmillan og hans regjering. Beslutningen ble tatt i regjeringen 21. juli 1961 og kunngjort i parlamentet 31. juli 1961.

Macmillans argument om at samarbeidet med Samveldet forhindret økonomisk samarbeid med Europa var med ett ikke lenger så sentralt. Den økonomiske utviklingen i Storbritannia viste at det var viktig finne nye økonomiske løsninger. Da måtte argumentet om Samveldet vike, men dette ble aldri formulert slik fra Macmillans regjering.

Forpliktelsene Storbritannia hadde overfor Samveldet bidro i betydelig grad til krevende forhandlinger med De seks. Det var mange hensyn å ta med hensyn til AOT som ville gjelde både kolonier og utviklingsland. Det var spesielle avtaler med land som India, Pakistan og Ceylon, som blant annet var knyttet til hvilke varer landene kunne tilby Europa. I tillegg hadde industrialiserte land som Canada, Australia og New Zealand ønske om spesielle avtaler, som det viste seg umulig å få til.

Drøftelsene med Samveldet kan deles inn i tre faser etter at beslutningen om å søke medlemskap ble tatt. For det første var det møtene som ble arrangert med Samveldets ledere, sommeren 1961. Her besøkte ministre i Macmillans regjering et større antall samveldeland og informerte om Storbritannias beslutning. Den neste fasen var en mer stille periode fra september 1961 til september 1962, da foregikk informasjonsutveksling mellom Samveldet og Storbritannia stort sett gjennom "the High Commissioners". September 1962, med samveldekonferansen var den siste fasen. Dette var den årlige konferansen. Denne gang var det "the European Economic Community" som stod på dagsorden og ble drøftet i plenum med Samveldets ledere.

Dette viser Macmillans evne til regi. Da beslutningen var tatt innså Macmillan at informasjon og drøftelser med Samveldet var nødvendig. Ved å sende ministre til Samvelde unngikk han felles konfrontasjon på et stadium da det var lite konkret å drøfte i plenum. Macmillan klarte så vidt å unngå drøftelser på finansministtermøtet i september 1961. Temaet stod på dagsorden, men heller ikke her ble det konkrete drøftelser av betydning fordi forhandlingene med EEC ikke hadde satt i gang enda. Den store debatten kom på konferansen i september 1962. Men til tross for at Macmillan mente Samveldet var det som hindret Storbritannia fra å bli medlem av EEC, betydde ikke det at Macmillan lot Samveldet være et hinder i sende søknad og å starte forhandlingene med De seks.

Både regjeringene Churchill, Eden og Macmillan argumenterte for at samarbeidet med Samveldet forhindret Storbritannia fra å delta i europeisk samarbeid. Storbritannia havnet etter hvert på sidelinjen i internasjonalt samarbeid, blant annet fordi OEEC mistet sin betydning og EEC ble en viktig avtalepart også for USA. I tillegg erfarte Storbritannia store økonomiske problemer som ikke lenger ble løst gjennom tradisjonelle virkemidler. Da forsvant argumentet om Samveldet som årsak til at britene ikke kunne delta i europeisk samarbeid. Storbritannia forsøkte riktignok først, i samarbeid med andre land, å bygge bro til EEC. Både forslaget til FTA og EFTA var tenkt som brobyggingsprosjekt. Hadde dette lyktes hadde britene unngått de store endringene i forhold til Samveldet. Men da dette ikke lyktes var medlemskap i europeisk økonomisk samarbeid løsningen for Storbritannia. Macmillan tok hensyn til Samveldet ved å søke å få til gunstige avtaler i forhandlingene, men Samveldet forhindret altså ikke Macmillan fra å søke medlemskap i EEC.

## **Arkivreferanser**

### **Public Record Office, Kew**

- The British Imperial Calendar and Civil Service List 1960, London: Her Majesty's Stationery Office  
The British Imperial Calendar and Civil Service List 1961, London: Her Majesty's Stationery Office  
The British Imperial Calendar and Civil Service List 1962, London: Her Majesty's Stationery Office
- CAB 128/36 Cabinet, conclusion of a meeting. Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 13<sup>th</sup> September 1961
- CAB 129/110 Common Market Negotiations: Commonwealth Implications, C.(62) 136, 27<sup>th</sup> August 1962, signed by Norman Brooks
- CAB 133/176 Commonwealth Economic Consultative Council, Summary Record of the Third Session, 13<sup>th</sup> September 1961
- CAB 134/1821 Cabinet, European Economic Association Committee, Minutes of a Meeting of the Committee held in Admiralty House, Whitehall, S.W.1., on Tuesday, 14<sup>th</sup> March, 1961 at 11.30 a.m.
- CAB 21/5050 Commonwealth Economic Consultative Council, Meeting in Accra, Communiqué, September, 14<sup>th</sup> 1961
- CAB 21/5050 Inward Telegram to Commonwealth Relations Office from Accra, 15<sup>th</sup> September 1961
- CAB 21/5050 Cabinet. Commonwealth Economic Consultative Council, Speeches by the Chancellor of the Exchequer, 26<sup>th</sup> September, 1961
- CAB 129/110 Common Market Negotiations: Commonwealth Implications. Note by the Secretary of the Cabinet. 27<sup>th</sup> August 1962
- CAB 133/176 Commonwealth Economic Consultative Council. Summary of the third meeting. 13<sup>th</sup> September 1961
- CAB 133/176 Commonwealth Economic Consultative Council. Summary of the fourth meeting. 13<sup>th</sup> September 1961
- CAB 134/1821 Cabinet. Minutes of a meeting held in the European Economic Association Committee, 2<sup>nd</sup> March 1961
- CAB 134/1821 Cabinet. Minutes of a meeting held in the European Economic Association Committee, 14<sup>th</sup> March 1961
- CO 852/1946 Foreign Office. Note from a call from the Austrian Foreign Minister on the Lord Privy Seal, 10<sup>th</sup> November 1960
- CO 852/1946 From Foreign Office to Rome. Six/seven Relations, 22<sup>nd</sup> November 1960
- CO 852/1946 Inward telegram from Berne to Foreign Office. E.F.T.A. Policy, 28<sup>th</sup> November 1960
- CO 852/1946 Letter to Sir Anthony Meyer, Foreign Office from J. R. A. Bottomley, 5<sup>th</sup> December 1960
- CO 852/2117 Letter to G. E. Millard from A. M. Palliser, British Embassy, Dakar, 8<sup>th</sup> September 1962

DO 161/196	Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962, First Meeting 10 <sup>th</sup> September 1962
DO 161/196	Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962, Second Meeting 10 <sup>th</sup> September 1962
DO 161/196	Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962, Third Meeting 10 <sup>th</sup> September 1962
DO 161/196	Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962, Fourth Meeting 11 <sup>th</sup> September 1962
DO 161/196	Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962, Fifth Meeting 11 <sup>th</sup> September 1962
DO 161/196	Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962, Sixth Meeting 12 <sup>th</sup> September 1962
DO 161/196	Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962, Seventh Meeting 12 <sup>th</sup> September 1962
DO 161/196	Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962, Eight Meeting 13 <sup>th</sup> September 1962
DO 161/196	Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962, Ninth Meeting 13 <sup>th</sup> September 1962
DO 161/196	Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962, Tenth Meeting 13 <sup>th</sup> September 1962
DO 161/196	Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962, Eleventh Meeting 13 <sup>th</sup> September 1962
DO 161/196	Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962, Twelfth Meeting 14 <sup>th</sup> September 1962
DO 161/196	Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962, Thirteenth Meeting 14 <sup>th</sup> September 1962
DO 161/196	Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962, Fourteenth Meeting 14 <sup>th</sup> September 1962
DO 161/196	Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962, Fifteenth Meeting 15 <sup>th</sup> September 1962
DO 161/196	Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962, Sixteenth Meeting 15 <sup>th</sup> September 1962
DO 161/196	Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962, Seventeenth Meeting 15 <sup>th</sup> September 1962
DO 161/196	Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962, Eighteenth Meeting 17 <sup>th</sup> September 1962
DO 161/196	Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962, Nineteenth Meeting 17 <sup>th</sup> September 1962
DO 161/196	Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962, Twentieth Meeting 18 <sup>th</sup> September 1962
DO 161/196	Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962, Twenty-first Meeting 18 <sup>th</sup> September 1962
DO 161/196	Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962, Twenty-second Meeting 19 <sup>th</sup> September 1962
DO 161/196	Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962, Twenty-second Meeting, Final Communiqué, 19 <sup>th</sup> September 1962

DO 161/196	Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962 Miscellaneous First Meeting, 13 <sup>th</sup> September 1962
DO 161/196	Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962 Miscellaneous Second Meeting, 14 <sup>th</sup> September 1962
DO 161/196	Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962 Miscellaneous Third Meeting, 14 <sup>th</sup> September 1962
DO 161/196	Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962 Miscellaneous Fourth Meeting, 14 <sup>th</sup> September 1962
DO 161/196	Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962 Miscellaneous Fifth Meeting, 14 <sup>th</sup> September 1962
DO 161/196	Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 1962 Miscellaneous Sixth Meeting, 14 <sup>th</sup> September 1962
DO 165/49	Arrangements for the Other E.F.T.A. Countries in the Event of U.K. Membership of the E.E.C. 6 <sup>th</sup> April 1961
DO 165/51	Directive for United Kingdom Ministers for their Discussions with Commonwealth Governments, June 1961
DO 165/54	Britain, Europe and the Commonwealth, spring 1961
DO 165/54	Outward telegram from CRO, London to Wellington and Canberra, 24 <sup>th</sup> June 1961
DO 165/54	Inward telegram to Commonwealth Relations Office, Colombo, Freetown, Salisbury, and Canberra from Wellington, Draft Communiqué, 3 <sup>rd</sup> July 1961
DO 165/54	Inward telegram to Commonwealth Relations Office, Colombo, Freetown, Salisbury, and Canberra from Wellington, Draft Communiqué, 5 <sup>th</sup> July 1961
DO 165/54	Inward telegram to Commonwealth Relations Office from Ottawa to Canberra, 10 <sup>th</sup> July 1961
DO 165/54	Communiqué Common Market, Canberra from Duncan Sandys for Prime Minister, 11 <sup>th</sup> July 1961
DO 165/54	Inward telegram to Commonwealth Relations Office from Duncan Sandys for Prime Minister, 11 <sup>th</sup> July 1961
DO 165/54	Communiqué Canberra, 11 <sup>th</sup> July 1961
DO 164/54	Telegram from Commonwealth Secretary for Prime Minister 11 <sup>th</sup> July 1961
DO 165/54	Communiqué Ottawa, 14 <sup>th</sup> July 1961
DO 165/54	Summary, The Commonwealth and Europe, The Secretary of State's visit to Australia July 1961
DO 165/54	Letter from S. Garner, High Commissioner in Ottawa for Duncan Sandys, 17 <sup>th</sup> July 1961
DO 165/54	The Commonwealth an Europe, The Secretary of State's visit to Australia, by Lord Oliver, Office of the High Commissioner for the United Kingdom, Canberra, 21 <sup>st</sup> July 1961
DO 165/54	Outward telegram from CRO to Wellington and Canberra, 24 <sup>th</sup> June 1961
DO 165/61	Critical Analysis of the Implications of the European Common Market, 22 <sup>nd</sup> July 1961
DO 165/70	Brief by the CRO. Prime Ministers visit to Ottawa, 29 <sup>th</sup> March 1961
DO 165/70	Brief by the CRO, 29 <sup>th</sup> March 1961
DO 165/70	Joint Communiqué 14 <sup>th</sup> July 1961

DO 165/70	Confidential from Office of the High Commissioner for the United Kingdom, Ottawa 17 <sup>th</sup> July 1961
FO 371/158207	Inward telegram from Geneva to Foreign Office. Geneva meeting on E.F.T.A. neutrals, 14 <sup>th</sup> October 1961
FO 371/158207	Record of meeting held in Ministry of Foreign Affairs, Copenhagen. Common Market and E.F.T.A. questions, 19 <sup>th</sup> October 1961
FO 371/158209	Exchange of information about information's with the European Economic Community, Note by the Secretary-General, 13 <sup>th</sup> November 1961
FO 371/158268	Letter to Sir F. Hoyer Millar, Foreign Office from D. P. Reilly. Six/Seven problem, 11 <sup>th</sup> April 1961
FO 371/164698	Letter to F. G. K. Gallagher, European Economic Organisations Department, Foreign Office from G. Baker, United Kingdom Delegation, E.F.T.A., Geneva, 11 <sup>th</sup> January 1962
FO 371/164698	Letter to Baker UK.-delegation from Gallagher Foreign Office, 17 <sup>th</sup> January 1962.
FO 371/164718	Memo ad Alternative Arrangements for E.F.T.A. from F. G. K. Gallaher, 25 <sup>th</sup> September 1962
FO 371/164718	Memo ad Alternative Arrangements for E.F.T.A. from H. B. C. Keeble, 25 <sup>th</sup> September 1962
PREM 11/3311	Memorandum by Norman Brook from the talks between President John F. Kennedy and Prime Minister Harold Macmillan, 24 <sup>th</sup> April 1961
PREM 11/3311	Telegram from Harold Macmillan to John F. Kennedy, May 1961
PREM 11/3311	Letter from President Kennedy to Prime Minister Macmillan, 8 <sup>th</sup> May 1961
PREM 11/3311	Letter from Prime Minister Macmillan to President Kennedy, mid-May 1961
PREM 11/3554	Meeting in the Cabinet office on European Trade problems and the Commonwealth, 17 <sup>th</sup> March 1961
PREM 11/3554	Meeting of Commonwealth Prime Ministers. Limited discussion. 17 <sup>th</sup> March 1961
PREM 11/3554	Telegram from Foreign Office to Washington, Six/Seven Relation, 30 <sup>th</sup> March 1961
T 236/6321	Inward telegram from Strasbourg to Foreign Office. Sixes and Sevens, 24 <sup>th</sup> April 1961
T 236/6321	Inward telegram from Washington to Foreign Office. Sixes and Sevens, 25 <sup>th</sup> April 1961
T 236/6321	Outward telegram from Foreign Office to Berne. Six/Seven Relations, 26 <sup>th</sup> April 1961
T 236/6321	Savingram from the Secretary of State for the Colonies. Information of Colonial Governments 27 <sup>th</sup> April 1961
T 236/6321	Letter from h. L. Jenkyns to Mr. Petch ad Sixes and Sevens, 28 <sup>th</sup> April 1961
T 236/6321	Outward telegram from Foreign Office to Geneva. Sixes and Sevens, 28 <sup>th</sup> April 1961
T 236/6321	Inward savingram from Geneva to Foreign Office. UK delegation to EFTA, 29 <sup>th</sup> April 1961
T 236/6321	The Six/Seven problem. Draft note for circulation by the Chancellor of Duchy of Lancaster to his Ministerial Colleagues, May 1961

T 236/6321 Record of conversation between the Lord Privy Seal and M. Gunnar Lange, 1<sup>st</sup> May 1961

T 236/6321 Inward telegram from Washington to Foreign Office. Talks between the President and the Prime Minister, 3<sup>rd</sup> May 1961

T 236/6321 Outward telegram from Foreign Office to Washington. Sixes and Seven. 4<sup>th</sup> May 1961

T 236/6321 Economic Relations with Europe: Publicity. H. M. Treasury. 4<sup>th</sup> May 1961

T 236/6321 Telegram from UK to OEEC, to Foreign Office. Meeting in EFTA-delegation, 10<sup>th</sup> May 1961

T 236/6367 Brief on E. M. A for the Meeting of Commonwealth Prime Ministers, 23<sup>rd</sup> February 1961

T 299/184 Cabinet Meeting of Commonwealth Prime Ministers, August 1962

T 299/185 Awkward Questions. August - September 1962

T 299/186 Inward telegram to CRO. Prime Ministers Meeting and Rhodesia, 1<sup>st</sup> September 1962

T 299/186 Press release by New Zealand's Prime Minister, the Rt. Hon. Keith Holyoake, London, Tuesday 4<sup>th</sup> September 1962

T 299/186 Prime Ministers Meeting (U.K.) (62)3. Commonwealth and the Common Market. 4<sup>th</sup> September 1962

T 299/186 Inward Telegram to Commonwealth Relations office 1<sup>st</sup> September 1962

T 299/186 Press release by New Zealand's Prime Minister, the Rt. Hon. Keith Holyoake, London, Tuesday 4<sup>th</sup> September 1962

T 299/186 Commonwealth and Common Market. Memorandum by the Commonwealth Secretary. Brief for the Lord Privy Seal, 4<sup>th</sup> September 1962

T 299/186 Letter for Mr. Caulcott, Treasury from A. W. France, Treasury. Commonwealth Conference, 10<sup>th</sup> September 1962

T 299/186 Common Market Press round up. 10<sup>th</sup> September 1962

T 299/186 Note for Hubback, Treasury from A. W. France, Treasury. Commonwealth Conference, 11<sup>th</sup> September 1962

T 299/186 Note for Hubback, Treasury Department from A. W. France, Commonwealth Conference, Tuesday, 11th September 1962, Afternoon

T 299/186 The Times 11<sup>th</sup> September 1962

T 299/186 Inward telegram to Commonwealth Relation Office. Commonwealth Prime Ministers' Conference, Press Round Up

T 299/186 Inward telegram to CRO. Press round up from Delhi, 8<sup>th</sup> September 1962

T 299/186 Inward telegram to CRO. Press round up from Canberra 10<sup>th</sup> September 1962

T 299/186 Inward telegram to CRO. Press round up from Dar es Salaam, 11<sup>th</sup> September 1962

T 299/186 Inward telegram to CRO. Press round up from Ottawa, 11<sup>th</sup> September 1962

T 299/186 Inward telegram to CRO. Press round up from Kingston, 11<sup>th</sup> September 1962

T 299/186 Inward telegram to CRO. Press round up from Port of Spain, 11<sup>th</sup> September 1962

T 299/186 Daily Telegraph, 11<sup>th</sup> September 1962

T 299/186	The Times, 11 <sup>th</sup> September 1962
T 299/186	The Times 12 <sup>th</sup> September 1962
T 299/186	The Times 12 <sup>th</sup> September 1962
T 299/186	Inward telegram to CRO. Press round up from Lagos, 12 <sup>th</sup> September 1962
T 299/186	Inward telegram to CRO. Press round up from Wellington, 12 <sup>th</sup> September 1962
T 299/186	Inward telegram to CRO. Press round up from Delhi, 12 <sup>th</sup> September 1962
T 299/186	Inward telegram to CRO. Press round up from Lahore, 12 <sup>th</sup> September 1962
T 299/186	Inward telegram to CRO. Press round up from Colombo 12 <sup>th</sup> September 1962
T 299/186	Inward telegram to CRO. Press round up from Accra, 12 <sup>th</sup> September 1962
T 299/186	Inward telegram to CRO. Press round up from Dar es Salaam, 12 <sup>th</sup> September 1962
T 299/186.	Inward Telegram to CRO. Press round up from Nicosia, 12 <sup>th</sup> September 1962
T 299/186	Inward telegram to CRO. Press round up from Canberra, 12 <sup>th</sup> September 1962
T 299/186	Outward telegram from CRO to Commonwealth Capitals. Prime Ministers' Meeting, 12 <sup>th</sup> September 1962
T 299/186	Inward Telegram to CRO. Conference round up from Lagos 13 <sup>th</sup> September 1962
T 299/186	Inward telegram to CRO. Press round up from Ottawa, 13 <sup>th</sup> September 1962
T 299/186	Commonwealth Prime Ministers Meeting. Summary and main points raised in Temperate foodstuff group, 13 <sup>th</sup> September 1962
T 299/186	Inward telegram to CRO. Press round up from Ottawa, 14 <sup>th</sup> September 1962
T 299/186	Inward telegram to CRO. Press round up from Port of Spain, 14 <sup>th</sup> September 1962
T 299/186	Inward telegram from Brussels to Foreign Office. Brussels Headlines, 15 <sup>th</sup> September 1962

**The National Archives and Adam Matthew Publications**

[www. datagold.com/macmill/subjects.htm](http://www.datagold.com/macmill/subjects.htm)

CAB 128/35	Meeting in the Cabinet. Conclusion on a meeting, 22 <sup>nd</sup> June 1961
CAB 129/105	Memorandum by the Minister of Labour, 11 <sup>th</sup> July 1961
CAB 129/105	Meeting in the Cabinet. Note by the Prime Minister, 21 <sup>st</sup> June 1961
CAB 129/106	Memorandum by the Secretary of State for the Colonies, 18 <sup>th</sup> July 1961
CAB 129/106	Memorandum by the Minister of Aviation, 18 <sup>th</sup> July 1961
CAB 129/106	Memorandum by the Lord Privy Seal, 19 <sup>th</sup> July 1961
CAB 129/106	Memorandum by the Secretary of State for Commonwealth Relations, 21 <sup>st</sup> July 1961
CAB 129/110	Meeting in the Cabinet. Note by the Lord Privy Seal, 21 <sup>st</sup> August 1962



## **Litteratur**

- Baker, David and David Seawright (Eds.) 1998. *Britain For and Against Europe. British Politics and the Question of European Integration*. Oxford: Clarendon Press.
- Borring Olesen, Thorstein og Poul Villaume 2005. *Dansk Udenrigspolitik Historie. I blokopdelings tegner, 1945-1972*. København: Gyldendal Leksikon.
- Brivati, Brian, Julia Buxton and Anthony Seldon 1996. *The Contemporary History Handbook*. Manchester: Manchester University Press.
- Daddow, Oliver J. 2004. *Britain and Europe since 1945. Historiographical perspectives on integration*. Manchester: Manchester University Press.
- Doughty, Ross A. 1977. *The Holyoake Years*. Feilding: Barry Hickman Ltd.
- Eriksen, Knut Einar og Helge Øystein Pharo 1997. *Norsk utenrikspolitikks historie. Kald krig og internasjonalisering 1949-1965*. Bind 5. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fisher, Nigel 1973. *Iain Macleod*. London: Purnell Book Services Limited
- Førland, Tor Egil og Dag Harald Claes 1998, 4. opplag 2002. *Europeisk integrasjon*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- George, Stephen 1994 andre utg. (1992). *An Awkward Partner. Britain and the European Community*. Oxford: Oxford University Press Inc.
- Gowland, David and Arthur Turner (Eds.) 2000. *Britain and European Integration 1945-1948. A Documentary History*. London and New York: Routledge.
- Gowland, David, Basil O'Neill & Richard Dunphy, second edition 2000. *The European Mosaic Contemporary Politics, Economics and Culture*. Harlow: Pearson Education Ltd.
- Griffiths, Richard T. and Stuart Ward 1996. *Courting the Common Market. The First Attempt to Enlarge the European Community 1961 – 1963*. London: Lothian Foundation Press.
- Heath, Edward 1998. *The Course of My Life*. London: Coronet Paperback.
- Horne, Alistair 1989. *Macmillan 1957 – 1986*. Volume II of the Official Biography. London Macmillan London Ltd.
- Kilmuir, the Earl of, 1964. *The Memoirs of the Earl of Kilmuir. Political Adventure*. London and Edinburgh: Morrison and Gibb Limited
- Lamb, Richard 1995. *The Macmillan Years 1957 – 1963. The Emerging Truth*. London: John Murray.
- Lloyd, Selwyn 1976. *Mr Speaker, Sir*. London: Jonathan Cape Ltd.

- Lord Butler, 1972 (1971). *The Art of the Possible. The Memoirs of Lord Butler*. Boston: Gambit Incorporated.
- Lord Hailsham, 1978. *The Dilemma of Democracy. Diagnosis and Prescription*. Glasgow: William Collins Sons & Co. Ltd.
- Lord Hailsham, 1991 (1990). *A Sparrows Flight. Memoirs*. London: HarperCollins Publishers
- Ludlow, N. Piers 1997. *Dealing with Britain. The Six and the First UK Application to the EEC*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lundestad, Geir (1985) 2000. *Øst, Vest, Nord, Sør. Hovedlinjer i internasjonal politikk etter 1945*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Macmillan, Harold 1971. *Riding the Storm. 1956 - 1959*. London, Melbourne, Toronto: Macmillan and Co. Ltd.
- Macmillan, Harold 1972. *Pointing the Way. 1959 - 1961*. London, Melbourne, Toronto: Macmillan London Ltd.
- Macmillan, Harold 1973. *At the End of the Day. 1961 – 1963*. London and Basingstoke: Macmillan London Ltd.
- Malmberg, Mikael af 1995. *Den ståndaktiga nationalstaten. Sverige och västeuropeiska integrationen 1945-1959*. Malmö: Lund University Press.
- Maudling, Reginald 1978. *Memoirs*. London: Sidgwick & Jackson Limited.
- Milward, Alan S. 2003 reprinted, (1984). *The Reconstruction of Western Europe 1945-51*. London and New York: Routledge
- Milward, Alan S. 2000, second ed. (1992). *The European Rescue of the Nation-State*. London: Routledge.
- Milward, Alan S. 2002. *The United Kingdom and the European Community, Vol. I: The Rise and Fall of a National Strategy 1945 – 1963*. London: Whitehall History Publishing in association with Frank Cass.
- Moravcsik, Andrew 1998. *The Choice for Europe. Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*. London: Cornell University.
- Morgan. W. John 1988. *Politics & Consensus in Modern Britain. Lectures in memory of Hugh Gaitskell*. London: The Macmillan Press Ltd.
- Nelsen, Brent F. and Alexander Stubb (eds.) 2003. *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*. London: Palgrave Macmillan.

- Newman, Peter C. (1963) 1964. *Renegade in Power: the Diefenbaker Years*. Toronto and Montreal: McClelland & Stewart Limited.
- Nicoll, Sir William and Trevor C. Salmon 2001. *Understanding the European union*. Harlow: Pearson Education.
- Pearce, Malcolm and Geoffrey Stewart 2002 third ed. (1992). *British Political History 1867 - 2001. Democracy and Decline*. London and New York: Routledge.
- Robinson, H. Basil 1989. *Diefenbakers World. A populist in Foreign Affairs*. Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press.
- Sampson, Anthony (1967) 1968, *Political Leaders of the Twentieth Century. Macmillan. A Study in Ambiguity*. Harmondsworth: Penguin Books Ltd.
- Sandys, Duncan 1961, *The Modern Commonwealth*. London: Fosh & Cross Ltd.
- Schulze, Max-Stephan 1999, *Western Europe*. Economic and social change since 1945. London: Addison Wesley Longman Ltd.
- Steinnes, Kristian 1995, *Outside Europe's magic circle: Macmillan og den britiske regjeringa – den første søknaden om medlemskap i EEC*. Hovudoppgåve i Historie, Universitetet i Trondheim.
- Tratt, Jacqueline 1996. *The Macmillan Government and Europe. A Study in the Process of Policy Development*. London: Macmillan Press Ltd.
- Wilkes, George 1997, *Britains Failure to Enter the European Community. The Enlargement Negotiations and Crisis in European, Atlantic and Commonwealth Relations*. London: Frank Cass.
- Williams, Philip M. 1982 (1979). *Hugh Gaitskell*. Oxford, Oxford University Press.

## **Oppslagsverk**

- Bekker-Nielsen, Tønnes, Henrik Horstbøll, Bernard Eric Jensen, Nils Arne Sørensen og Paul Ulf-Møller 1994. *Historisk opslagsbog*. København: G.E.C. Gads Forlag A/S.
- Brøgger, Waldemar (red.) 1962 (1955). *CAP Leksikon med verdensatlas*, Oslo: J. W. Cappelens Forlag.
- Kunnskapsforlaget 2001. H. Aschehoug & Co.(W. Nygaard) og Gyldendal ASA. *Aschehoug og Gyldendals Store Ettbinds Leksikon*, Oslo, Kunnskapsforlaget.
- Kunnskapsforlaget 1996. *Kunnskapsforlagets Blå Ordbøker. Engelsk ordbok*. Oslo: H. Aschehoug & Co (W. Nygaard) A/S og A/S Gyldendal Norsk Forlag.
- Palmowski, Jan 1998 (1997). *A dictionary of Twentieth Century World History*. Oxford: Oxford University Press.
- R. E. Allen (ed.) 1991. *The Concise Oxford Dictionary of Current English*. London, Oxford University Press.